Bogdan Andrei Moldovan

Performanța financiară în administrația publică locală și dezvoltarea economică a comunităților



Presa Universitară Clujeană

Bogdan Andrei Moldovan

Performanța financiară în administrația publică locală și dezvoltarea economică a comunităților

Referenţi ştiinţifici:

Prof. univ. dr. Dan Lazăr

Prof. univ. dr. Vasile Cocriș

ISBN 978-606-37-0291-4

Universitatea Babeş-Bolyai
Presa Universitară Clujeană
Director: Codruţa Săcelean
Str. Hasdeu nr. 51
400371 Cluj-Napoca, România
Tel./fax: (+40)-264-597.401
E-mail: editura@editura.ubbcluj.ro
http://www.editura.ubbcluj.ro/

Bogdan Andrei Moldovan

Performanța financiară în administrația publică locală și dezvoltarea economică a comunităților

Presa Universitară Clujeană

2018

Cuprins

Lista abrevierilor

ADECJR – Asociația Directorilor Economici și Contabililor din Județele din România
ANOFM – Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă
BSC – Balanced Scorecard
CAEN – Clasificarea Activităților din Economia Națională a României
CAF – Common Assesment Framework
CICA – Canadian Institute of Chartered Accountants
DGAMC – Direcția Generală pentru Administrarea Marilor Contribuabili
DGFP – Direcția Generală a Finanțelor Publice
DPFBL – Direcția pentru Politici Fiscale și Bugetare Locale
EFOR – Experforum
EFQM – European Foundation for Quality Management
FALR – Federația Autorităților Locale din România
FID – Financial Indicators Database
FTMS – Financial Trends Monitoring System
GA – Gradul de autofinanțare
GASB – Governmental Accounting Standards Board
GFOA – Government Finance Officers Association
GPP – Government performance project
GRASP – Programul „Reforma Administrației Publice prin Parteneriate Durabile
ICMA – International City/County Management Association
INS – Institutul Național de Statistică
IPMF – Integrated Performance Measurement Framework
IPP – Institutul de Politici Publice
IPPSR – Institute for Public Policy and Social Research al Mischigan State University (Institutul de Politici Publice și Cercetări Sociale)
KPI – Key performance indicators
KRI – Key result indicator
LED – Local economic development / Dezvoltare economică locală

LQ – Location Quotient / Coeficientul Locațional
MAI – Ministerul Administrației și Internelor
MDRAP – Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice
MFOA – Municipal Finance Officers Association
MFP – Ministerul Finanțelor Publice
MFP – Ministerul Finanțelor Publice
NPG – New Public Governance / Noua Guvernare Publică
NPM – New Public Management sau Noul Management Public
NWS – Neo-Weberianism
OECD – Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OJRC – Oficiul Județean al Registrului Comerțului
ONRC – Oficiul Național al Registrului Comerțului
ONU – Organizația Națiunilor Unite
OUG – Ordonanța de Urgență a Guvernului
PI – performance indicators
PIB – Produs Intern Brut
PMQ – Chestionarul măsurării performanței
PSAB – Public Sector Accounting Board
RED – Dezvoltare Economică Regională
S&P – Standard & Poor's
SMART – Tehnicile de raportare & analiză a măsurării strategice
SPSS – Statistical Package for the Social Sciences, Program de analiză a datelor statistice
SUA – Statele Unite ale Americii
TVA – Taxa pe valoare adăugată
UCRAP – Unitatea Centrală pentru Reformă în Administrația Publică
UE – Uniunea Europeană
UGI – Urban Governance Index
UNDP – United Nations Develpment Programme
USAID – Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională
VD – Variația diferențială a numărului de angajați
WTO – World Trade Organization

Lista tabelelor

Lista figurilor

Introducere

Cercetarea întreprinsă este o abordare interdisciplinară în care se identifică legătura între performanța financiară a autorităților administrației publice locale și dezvoltarea economică a comunităților. Interdisciplinaritatea acestei teze rezidă din perspectiva domeniilor implicate: finanțe publice, dezvoltare economică și științe administrative.

Direcțiile urmate în cercetarea legăturii sus-amintite s-au bazat pe o analiză realizată din dublă perspectivă – una a performanței financiare și cealaltă a dezvoltării economice. În cadrul cercetării noastre am creat instrumente de măsurare a performanței administrației publice locale și a gradului de dezvoltare a comunităților, ceea ce ne-a permis realizarea de ranking-uri ale unităților administrativ teritoriale.

Argumentul principal al tezei este acela că gradul de dezvoltare economică al comunității influențează performanța financiară a autorităților locale.

Teza este structurată pe patru capitole, primele trei prezentând stadiul cunoașterii în problematica performanței și măsurării acesteia în sectorul public, performanța financiară și dezvoltare economică locală. În ultimul capitol am realizat o cercetare empirică realizată pornind de la conceptele teoretice analizate anterior.

În primul capitol am realizat o analiză a problematicii performanței pornind de contextul mai larg al modelelor și curentelor din sectorul public care stabilesc un cadru general al principiilor de funcționare a administrației (New Public Management și modelele succesoare acestuia).

În acest context am abordat modalitățile de definire a conceptului de performanță, motivarea necesității măsurării acesteia și identificarea instrumentelor prin care măsurarea se realizează. Am constatat

astfel că, dacă inițial performanța și măsurarea acesteia era o arie specifică sectorului privat cu trecerea timpului, aceasta a fost definită și măsurată și în sectorul public. În cercetarea noastră am realizat o conceptualizare a termenului de performanță din perspectiva sectorului public.

În partea destinată măsurării performanței, am pornit de la analiza termenilor în care se realizează aceasta, motivația măsurării, punând accent asupra măsurării performanței în mediul public cu caracteristicile și specificul acesteia.

Următoarea etapă a cercetării literaturii de specialitate a presupus prezentarea unor modele care să încadreze caracterul complex al conceptului de performanță, evidențiind legăturile cauzale care se stabilesc în procesul de măsurare a acesteia de către diferite entități. Scopul acestor modele este, în opinia noastră, de a construi metodologii de măsurare necesare identificării gradului de performanță a unei entități, oferirea unui ghidaj în stabilirea principiilor și etape de care trebuie să țină cont la realizarea și implementarea oricărui sistem de măsurare a performanței.

Din perspectiva cercetării întreprinse, al doilea capitol este cel care face tranziția dinspre general (caracteristicile sectorului public, performanță în administrația publică), spre specific (performanța financiară a autorităților locale), fiind focusat pe modelele de analiză a performanței financiare.

Incursiunea în literatura domeniului măsurării performanței financiare a autorităților locale a relevat că acest subiect este insuficient analizat în literatura de specialitate autohtonă. Iată de ce considerăm că analiza de față este printre puținele din România care încearcă acest gen de cercetări științifice. Pe de altă parte, am observat că literatura de specialitate nord americană în domeniul analizei performanței financiare a municipalităților este cea mai generoasă în a oferi modele, la nivelul statelor federației americane existând o practică bazată pe un cadru de raportare financiară bine definit.

O altă direcție de cercetare în acest capitol a fost aceea a analizării modelelor utilizate de cele mai cunoscute agenții de rating (Standard & Poor's, Moody's și Fitch) în evaluarea riscului de creditare al administrațiilor locale.

Sistemele de măsurare a performanțelor financiare prezentate în acest capitol au stat la baza construirii unui modelul propriu de analiză a performanței financiare în administrația publică locală.

Al treilea capitol al tezei se concentrează pe conceptualizarea termenului de dezvoltare economică locală și identificarea acelor factori care o generează. Prin urmare am identificat și analizat principale teorii din domeniu și instrumente de măsurare a gradului de dezvoltare economică din comunitățile locale.

Pentru a putea operaționaliza conceptul de dezvoltare economică locală am pornit de la analiza modelelor dezvoltării economice locale am rezumat teoriile dezvoltării economice pentru a putea explica diferențele de dezvoltare între comunități și implicit a identifica acei factori care generează dezvoltarea la nivelul comunităților locale.

Analiza metodelor și instrumentelor de măsurare a gradului de dezvoltare economică sau a performanței economiei locale ne-a facilitat efortul de creare a unui instrument propriu de măsurare a nivelului de dezvoltare economică locală.

În al patrulea capitol am realizat o cercetare asupra performanței financiare a autorităților locale și a gradului de dezvoltare a comunităților pe care administrațiile respective le servesc, la nivelul municipiilor din România (cu excepția Bucureștiului). În acest sens am utilizat un complex de metode și instrumente menite a dezvolta doi indici – unul al performanței financiare și altul al dezvoltării economice, construiți pe baza unor seturi de indicatori. Pe lângă analiza documentelor și literaturii de specialitate, în identificarea celor mai potriviți indicatori am apelat la alte metode și tipologii de cercetare precum interviul, dar și o cercetare asupra transparenței administrațiilor locale în furnizarea datelor financiare.

Pe baza celor doi indici construiți am realizat analize ce ne-au permis crearea de ranking-uri ale celor mai performante municipalități, precum și identificarea comunităților cu cel mai ridicat grad de dezvoltare economică. În cazul performanței financiare am realizat o clasificare ce are la bază compararea performanței municipalităților cu caracteristici similare.

Pentru testarea legăturii între performanța financiară a municipiilor și dezvoltarea economică a comunităților am utilizat modele de regresie liniară simplă, identificând o relație puternică și semnificativă statistic, în sensul în care dezvoltarea economică influențează performanța financiară. Ulterior, pe baza unei analize de regresie multiplă, am identificat care sunt variabilele dezvoltării economice care au cea mai mare putere în explicarea performanței financiare a autorităților locale, pornind de la relația demonstrată anterior. În ultima parte a cercetării am analizat cele mai semnificative rezultate obținute în urma realizării corelațiilor între indicatorii ce compun cei doi indici.

1. PERFORMANȚA ȘI SECTORUL PUBLIC

1.1. Considerații asupra performanței în sectorul public

Din investigațiile întreprinse, am constatat că, deși în domeniul cuantificării performanței există o literatură bogată, în țara noastră evaluarea performanței administrației locale este limitată. Astfel, autori reputați în acest domeniu consideră că administrația românească este încă la nivelul incipient al adoptării mai multor instrumente indispensabile managementului zilelor noastre, nu doar cel al măsurării performanței. Pe de altă parte, sectorul privat, axat în special pe acest tip de management, trebuie să reprezinte un reper important pentru un sector public aflat în căutarea reformei de peste 20 de ani.

- Dorința măsurării și evaluării performanțelor organizațiilor publice a fost exprimată cu mult timp în urmă, dar interesul pentru implementarea sistemelor de măsurare a acesteia a crescut doar în ultimele decenii ca rezultat al convergenței următorilor factori:
- solicitările tot mai insistente ale cetățenilor direct interesați, ale mass-media, ale comunităților și ale publicului în general privind creșterea responsabilității managerilor și funcționarilor din instituțiile publice;
- preocuparea tot mai vizibilă a politicienilor pentru creșterea eficienței și a calității serviciilor publice.

Iată de ce ne propunem analizarea problematicii performanței pornind de contextul mai larg al modelelor și curentelor din sectorul public care stabilesc un cadru general al principiilor de funcționare a administrației, iar pe baza literaturii de specialitate, încercăm să definim

conceptul de performanță, să motivăm necesitatea măsurării acesteia și să identificăm instrumentele prin care măsurarea se realizează.

În trecut, măsurarea performanței era un atribut exclusiv al sistemului privat, dar, în ultima perioadă, performanța a fost definită și măsurată pentru sectorul public. În cercetarea efectuată am încercat să realizăm o conceptualizare a termenului de performanță din perspectiva sectorului public.

Ulterior ne-am direcționat cercetarea spre domeniul măsurării performanței, prin încercarea de a stabili variabilele prin care se realizează aceasta, motivația măsurării performanței precum și dimensiunea măsurării performanței în sectorul public, ținând cont de caracteristicile și specificul acestuia. Nu în ultimul rând, am acordat atenție diverselor sisteme de măsurare a performanței.

Următoarea etapă a cercetării literaturii de specialitate a presupus analizarea unor modele care să expliciteze caracterul complex al conceptului de performanță, ținând cont de elementele și legăturile cauzale care se stabilesc în procesul de generare a performanței de către diferite organizații. Scopul utilizării unor asemenea modele este de a defini și construi diferite tipuri de măsurări necesare evidențierii performanțelor unei organizații, care să ofere principii, etape de care trebuie să tina cont la proiectarea și implementarea oricărui sistem de măsurare a performanței în sectorul public.

Problematica performanței sectorului public, precum și a eficientizării și reducerii cheltuielilor, își găsește resorturile în contextul dezvoltării sectorului public; nevoia unei noi abordări în ceea ce privește sistemul administrativ și implicit managementul public se bazează pe dezvoltarea rapidă a sectorului public. Care ar fi totuși determinanții creșterii/dezvoltării sectorului public?

În încercarea de a răspunde la această întrebare, am constatat că dezvoltarea accentuată a sectorului public a constituit unul din fenomenele cele mai importante, în termenii istoriei economice a secolului trecut, evoluție cu o semnificație aparte, în special pentru statele cu o economie de piață. Inițial statele cu economii de piață se bazau exclusiv

pe inițiativa privată în cazul satisfacerea nevoilor comunității și asigurării unui progres economic și al relațiilor economice dintre indivizi sau gospodării, evoluțiile ulterioare necesitând o schimbare a abordărilor.

Factorii care au dus la redimensionarea sectorului public, de-a lungul timpului, sunt multipli, și au fost prezentați în sinteză de Moldovan, Hogye și Profiroiu (2010, p. 64), astfel:

1. un prim factor este reprezentat de serviciile pe care sectorul public le furnizează și prin extensie finanțate de la bugetele publice sunt direct legate de populație, deci extrem de sensibile la schimbările demografice – nivelul cererii de servicii publice este direct proporțional cu dimensiunea populației unei comunități. Un prim factor, cu un impact semnificativ asupra creșterii cheltuielilor publice este ***factorul demografic***, atât prin creșterea absolută a populației, dar și prin schimbarea structurii a acesteia (de exemplu îmbătrânirea populației). Numărul de persoane aflate la vârsta pensionării crește foarte rapid în multe țări – România, de asemenea, se află în fața unei provocări importante în ceea ce privește sistemul de pensii publice, care generează deficite majore, în fiecare an. Solicitările de servicii publice asociate acestei grupe de vârstă sunt mult mai mari și diverse, în special datorită numărului în creștere de cazuri medicale asociate cu înaintarea în vârstă și implicit a nevoii de asistență medicală dar și socială.
2. al doilea factor este cel al ***ameliorării nivelului de trai*** ceea ce, în opinia autorilor determină creșterea responsabilității colective, fapt care a indus o importantă modificare a concepției privind rolul statului. Această nouă concepție care s-a tradus prin punerea în practică, pe scară largă, a unei politici de transferuri în favoarea a numeroase categorii de populație (persoane defavorizate, șomeri, invalizi, pensionari, agricultori). Nivelul cererii de servicii publice nu mai este strict legat doar de factori demografici, întrucât un nivel de trai mai bun presupune și

schimbarea preferințelor consumatorilor de bunuri și servicii publice care presupun un nivel ridicat de cheltuieli din partea statului;

3. un al treilea factor se referă la ***transformările tehnologice***, pornind de la inventarea motorului și generalizarea folosirii lui, trecând prin transformările în tehnologia de armament până la era tehnologiei informaționale) care au condus la apariția unor noi tipuri de necesități care au condus guvernele către noi tipuri de cheltuieli. Progresul tehnic, invenții, precum progresul sistemului asistențial dar și cel medical, generalizarea utilizării automobilului sunt originea unui enorm volum de cheltuieli publice pe planul rețelei de spitale sau a celei rutiere;
4. al patrulea factor, este cel legat de ***industrializarea economiilor***, care a generat declinul importanței agriculturii și care a intensificat procesul de urbanizare, transpus în realizarea unei importante rețele de infrastructură în rutieră, comunicațională, educațională sau rețele edilitare – apă și canalizare, gaz și electricitate. Aceste procese de industrializare și implicit urbanizare s-au tradus printr-o creștere a efectelor ce pot afecta negativ populația, drept consecință statul a trebuit să intervină printr-o serie de reglementări sau programe de cheltuieli în domeniul protecției individului, patrimoniului și mediului (poliție, pompieri, incinerarea deșeurilor, epurarea apelor reziduale etc.);
5. al cincilea factor identificat de autori se referă la ***dezvoltarea economiilor de scară***, ce presupune reducerea costurilor pe unitate generată de creșterea capacităților de producție, a justificat, într-o anumită măsură, preluarea de către autoritățile publice a unor servicii care tradițional se aflau în sfera sectorului privat.
6. ***„efectul de imitație"*** este cel de-al al șaselea factor al creșterii cheltuielilor publice – acel efect care apare atunci când cetățenii compară nivelul de venit cât și servicii publice din țara lor cu cel existent în alte state. Apariția acestui fenomen de imitare a făcut

ca presiunile cetățenilor să crească, uneori chiar inițiativa a guvernului a dus la modificarea prestațiilor publice în sensul creșterii acestora.

Tindem să adăugăm acestei sinteze alți doi factori foarte importanți: ***sistemul birocratic*** și ***factorul politic***. Creșterea cheltuielilor publice poate fi pusă pe seama statului și a organizațiilor sale, o presiune exercitată de sus în jos, prin care mediul birocratic, dar și cel politic, prin puterile discreționare au impus o creștere a dimensiunilor sectorului public, bazată și pe nevoia crescândă de servicii publice.

Reformele realizate de-a lungul timpului în sectorul public au îmbrăcat diverse forme cauzate de o mulțime de factori, unii dintre ei prezentați mai sus. În ultima perioadă tendințele generale au fost de reducere a dimensiunilor administrative, a cheltuielilor publice, de creștere a performanței, de control al calității serviciilor, deschidere față de cetățeni și de adoptare a unor tehnici de management din sectorul privat.

Ultimele tendințe în managementul sectorului public au la bază curentul New Public Management și modelele ce l-au succedat, Neo-Weberianism și Noua Guvernanță Publică.

Performanța a fost pentru multă vreme văzută diferit în cele două sisteme, cel public și cel privat, însă tendințele actuale din managementul public presupun o adaptare a criteriilor sistemului privat în sectorul public.

1.2. Noul Management Public (New Public Management)

Reformele sus-menționate ale sectorului public au fost grupate sub un termen general de New Public Management sau Noul Management Public (NPM). Opiniile cu privire la adoptarea acestei noi paradigme precum și la rezultatele acesteia sunt împărțite, teoria având criticii și susținătorii săi.

În acest sens Laughlin (1991) remarcă faptul că New Public Management este văzut de critici ca o ideologie bazată pe invazia

principilor pieței libere în sectorul public. Conform altor opinii (Aschburner, 1993) această abordare este considerată o tehnică hibridă de management care accentuează în continuare valorile distincte ale serviciilor publice și a administrației însă într-o nouă formă, ceea ce ne arată că nu avem de-a face cu o rupere totală de principiile de funcționare ale administrației publice.

Dunelavy (1991) consideră că New Public Management ar trebui privit ca un punct de cotitură în domeniul managementului public, datorită principiilor pe care le statuează și abordării noi.

Înainte de a evidenția caracteristicile specifice ale acestui tip de reformă a sectorului public voi prezenta care au fost cauzele care au determinat apariția NPM.

Noul Management Public (NPM) a fost un subiect principal în dezbaterile despre reforma statului în ultimele patru decenii datorită unor „condiții social economice speciale, care au urmat celui de-al Doilea Război Mondial, cu o perioadă îndelungată de pace și creștere economică semnificativă" (Hood, 1991). Cristopher Hood (idem., p.3) sugerează ca factor determinant pentru apariția NPM ca și curent dominat de reformă ani-birocratică, contextul politico-economic al anilor 70-80, mai precis (Țiclău, 2014):

- încercări de a reduce aparatul birocratic guvernamental (atât la nivel structural cât și la nivelul cheltuielilor);
- un curent puternic de susținere a privatizării serviciilor publice;
- influența tehnologiei informației asupra livrării serviciilor publice și în relația cu cetățeanul;
- un trend general de modificare a perspectivei definirii problemelor, de la nivel parohial sau național la nivel global.

Cristopher Pollitt (2003) completează acest tablou al cauzelor sugerând că NPM, ca și model de reformă, a fost extrem de atractiv pentru practicieni datorită promisiunilor de „eficiența și control sporit", cuplate cu un anumit caracter de „modă", fiind ultimul „stil de reformă" al perioadei respective (finalul anilor 70).

Coombes si Verheijen (1997) indică patru mari surse de presiune la adresa organizării birocratice clasice care caracteriza sectorul public al statelor occidentale la finalul anilor 70 – performanța, economia, legitimitatea și integrarea (adaptat Mora, Țiclău, Balica, 2011, pp. 117-119). În acest context desprindem patru coordonate ale NPM, pe care le prezentăm în continuare.

1. Problema performanței

Probabil cea mai reclamată carență a organizării birocratice clasice se referă la ineficiența administrativă. Lipsa performanței în livrarea serviciilor publice și în activitatea administrației în general e văzută ca o consecință a fenomenului de supraîncărcare (overload). Mai precis, sistemul de organizare clasic (birocratic) este incapabil să răspundă în mod eficient la numărul crescut de cerințe care vin din partea societății. Recesiunea economică prin care au trecut statele occidentale în anii ′70 a adus critici puternice la adresa administrației privind capacitatea sa de a-și îndeplini funcțiile de bază (în special cele care vizau finanțele publice). Lipsa acută a resurselor financiare necesare susținerii serviciilor publice existente a determinat măsuri de reducere a cheltuielilor și a dimensiunii instituțiilor publice. De asemenea cerințele cetățenilor privind calitatea și paleta serviciilor a cunoscut o creștere substanțială, administrația fiind nevoită să găsească soluții, fără a mări presiunea fiscală asupra populației. În modelul clasic, previziunile bugetare erau inexacte și de cele mai multe ori depășite. Reformiștii propuneau o revizuire a modului în care erau distribuie resursele fiscale – o definire mai clară a obiectivelor și o prioritizare a acestora preluând astfel tehnici și modele specific sectorului privat. Pe scurt, problema performanței se referă la incapacitatea sistemului birocratic clasic de a răspunde într-un mod eficient, cererilor în creștere, venite din partea societății; implicit, presiunea pentru schimbare a crescut.

2. Presiuni economice

Fiscalitatea, costurile administrative, deficitele bugetare, insuficiența resurselor financiare nu erau singurele motive ale reformei

administrative. Contextul economic mondial de la sfârșitul anilor ’70 a accentuat capacitatea administrative redusă a sistemului public. Statul, deja supraîncărcat de sarcini, avea de înfruntat încă o provocare – recesiunea economică; măsurile de reformă în special în privința reducerii cheltuielilor publice și a creșterii performanței administrative (do more with less) au devenit o necesitate. Au fost implementate schimbări la nivelul managementului financiar, schimbări care au declanșat o serie de modificări la nivelul structurii administrative. Trebuie menționat, într-un context mai larg, că deficitele bugetare au devenit o problemă de actualitate după izbucnirea crizei, existând o dezbatere amplă pe acest subiect (Lazăr și Moldovan, 2009).

3. Problema legitimității

Problematica legitimității pornește de la o premise privind rolul statului și al autorităților publice: se presupune că orice exercițiu al puterii publice este realizat într-un mod rațional, eficient, cu scopul de a urmări binele comun. În situația în care statul nu reușește să găsească soluții pentru problemele cu care se confruntă societatea – cu alte cuvinte atunci când statul nu reușește să își îndeplinească rolul său fundamental – legitimitatea sa, care derivă tocmai din această funcție inerentă, este pusă sub semnul întrebării. Soluția propusă pentru ieșirea din această situație este aplicarea unor metode de management similare cu cele aplicate în sectorul privat.

4. Interdependență, integrare

Statele contemporane sunt implicate inevitabil într-o relație complexă cu diverse organizații supranaționale – Uniunea Europeană (UE), Organizația Națiunilor Unite (ONU), World Trade Organization (WTO) etc. (unul din efectele globalizării). Această relație presupune un anumit nivel de interdependență între stat și aceste organizații supranaționale – deciziile de politici trebuie adoptate sau ajustate ținând cont și de rolul statului în aceste organizații supranaționale. În cazul statelor din Europa această interdependență este asociată cu procesul de integrare europeană odată cu crearea comunităților Europene și din

1992 a Uniunii Europene. Această interacțiune – văzută ca proces de integrare – a condus în timp la schimbări asupra sferei legale, politice, economice sau sociale (cedarea unei părți din suveranitatea statului către diferite organizații/instituții supranaționale, normele emise de UE trebuie respectate de statele membre, noi drepturi și obligații pentru cetățenii europeni, posibilitatea de a contesta anumite decizii în justiție la nivel european etc.). Este evident că modelul organizării birocratice, datorită gradului înalt de rigiditate și formalism precum și datorită tendinței de centralizare a puterii, nu era capabil să administreze acest nou tipar de relații instituționale într-un mod eficace.

1.2.1. Caracteristici și modele ale Noului Management Public

Datorită faptului că acest curent a fost identificat drept acela pe care se bazează reformele sectorului public, se impune identificarea caracteristicilor generale ale acestuia (van Mierlo & Kerauden, 1998):

- accentuarea abordării manageriale în organizațiile publice;
- analizarea costurilor politicilor publice înainte de a lua decizia;
- structura administrativă este divizată în funcție de activitatea desfășurată (în schimbul unei structuri piramidale);
- activități multiple de planificare a fiecărui departament și operaționalizare adaptivă în schimbul planificării și execuției realizată strict pe cale ierarhică;
- mutarea accentului de pe procesele administrative pe outputuri/ rezultate; o atenție sporită acordată indicatorilor de performanță; evaluarea rezultatelor obținute în strânsă legătură cu obiectivele stabilite; remunerare corelată cu performanța; existența unor standarde de calitate în serviciile publice;
- trecerea unor servicii publice în administrarea a diferiți actori privați;
- „value for money” („valoare pentru bani”) – creșterea calității și a cantității fără a crește și cheltuielile (ceea ce presupune o productivitate crescută);

- proprietatea unui serviciu public este privit în termeni de eficiență – orice serviciu este deschis privatizării dacă acest lucru duce la creșterea eficienței și a calității acestuia.

În ceea ce privește „standardizarea" acestui curent putem afirma că există mai degrabă anumite abordări care utilizează în diverse combinații caracteristicile generale sus-menționate în funcție de mai mulți factori precum: apartenența la o anumită gândire managerială, tipul sistemului politic sau cultura politică și administrativă.

Noul Management Public își identifică rădăcinile în două terorii/modele majore: teoria alegerii publice (Public Choice) și neo-taylorism, o serie de alte modele având contribuțiile lor la această mișcare revoluționară în ceea ce privește administrația publică – cel al redimensionării și descentralizării și cel al excelenței administrative, după cum prezentăm în cele ce urmează

Teoria alegerii publice – „Public Choice Theory" (Downs & Niskanen)

Teorii cu privire la rolul pe statului legate de problematica alegerii publice au apărut încă din anul 1942, odată cu apariția lucrării „Capitalism, Socialism și democrație" a lui Joseph Schumpeter, lucrare ce pune bazele teoriei. În anul 1957 apare lucrarea „Teoria economică a democrației", scrisă de Anthony Downs în care se insistă asupra aspectului politic pe care-l au deciziile oamenilor politici ce urmăresc prin politicile lor scopuri mai mult politice – acelea de a fi realeși.

„Public choice" încearcă să demonstreze inconsistențele modelului clasic al democrației reprezentative și să propună o metodă alternativă de luare și de implementare a deciziilor. Inițiatorii acestei teorii descriu sistemul democrației reprezentative pe mai multe coordonate. Una dintre este legată de faptul că nevoile sociale sunt exprimate de către cetățeni și mediate de către reprezentanții organizațiilor politice prin intermediul legislativului. Executivul este cel responsabil de definirea și implementarea deciziilor adoptate. Mai departe guvernul implementează aceste politici prin intermediul administrației publice, administrație ce nu are dreptul să fie selectivă în relația cu cetățenii. O

altă coordonată se referă la „statul providență"; acesta funcționează ținând seama de comportamentul rațional și economic al tuturor actorilor relevanți și, făcând asta, favorizează birocrații. Ca orice individ rațional, birocratul are setul propriu de preferințe pe care încearcă să le satisfacă prin maximizarea propriilor utilități (salariu, alte beneficii materiale, putere, reputație, influență).

Birocrația deține un monopol al informației cât și al expertizei atât în relația cu sfera politică cât și cu cetățenii. Politicienii sunt prea ocupați cu păstrarea poziției și îmbunătățirea propriei imagini pentru a mai discuta deciziile privind politicile publice; astfel birocrații sunt cei care decid cu adevărat viitorul oricărui program; mai mult birocrația deține monopolul asupra ofertei de servicii publice deoarece rareori există competiție în acest sector; rezultatul este o atenție scăzută asupra costurilor acestor servicii.

În final, rezultatul raționalității birocratice este un exces de birocrație tradus în practică printr-o creștere continuă a cheltuielilor publice fără un aport de calitate echivalent.

În accepțiunea modelului alegerii publice, luarea deciziilor politice trebuie să corespundă în mare măsură sistemului electoral și sistemului de guvernământ caracteristice fiecărui stat; într-un stat democratic cea mai importantă regulă care trebuie respectată în luarea unor decizii este aceea conform căreia deciziile se iau de către reprezentanții aleși. La fel ca și în cazul pieței publice, participanții de pe această piață se întâlnesc pentru a veni unii în întâmpinarea cerințelor celorlalți. Astfel alegătorii joacă rolul consumatorilor a căror nevoie trebuie satisfăcute de societatea democratică. Politicienii trebuie să analizeze această cerere generală pentru bunuri și să încerce să le furnizeze. În sectorul privat producătorii sunt motivați de creșterea profitului, pe piața publică și politicienii au anumite motivații în primul rând legate de ideologia lor de încercarea de a supraviețui cât mai mult pe scena politică fără să renunțe la fundamentele lor cu privire la modalitatea în care o națiune trebuie condusă.

Modelul a fost dezvoltat ulterior și de către James Buchanan (1977), care a încercat să aplice teoria economică la știința politică. Autorul îi împarte pe politicieni în trei categorii: ideologul, politicianul pur și profitorul. Fiecare dintre aceștia abordează decizia publică într-un mod utilitarist, încercând să-și maximizeze funcțiile propriilor utilități. În acest context rezultă următoarele situații:

- ideologul are în vedere reformarea societății într-un anumit mod, guvernul reprezentând instrumentul de realizare a schimbărilor. De aceea el este partizanul unui rol din ce în ce mai mare al guvernului, dorind să sporească cheltuielile publice pentru atingerea acestor scopuri sociale;
- politicianul pur este cel care nu are o bază ideologică, dar este atras de prestigiul și puterea pe care i-o conferă viața politică. El consideră că mijlocul de a obține și a-și menține poziția este furnizarea de servicii publice cerute de către cetățeni, fără însă să se gândească la povara fiscală pe care o implică;
- profitorul este cel care urmărește funcțiile politice mai ales pentru profituri bănești (mită, plăți, trafic de influență, afaceri facilitate de poziția deținută. El tinde să urgenteze programe noi, de mare amploare care facilitează apariția unor astfel de oportunități.

Prin procesul alegerii publice multiplele preferințe individuale sunt combinate în cadrul deciziilor colective. Problema constă în această agregare a milioanelor de decizii individuale într-o singură decizie. Spre deosebire de deciziile private, alegerea publică are un caracter indivizibil astfel că fiecare decizie este unică pentru fiecare problemă în parte. Prin teoria opțiunilor publice, Buchanan demonstrează o altă față a guvernării, arătând ca guvernul caută să-și întrețină activitățile proprii pe socoteala contribuabililor.

Revenind la problematica sistemului democrației reprezentative și la noutatea pe care o aduce modelul alegerii publice, Niskanen (1971) propune un set de măsuri pentru a contracara monopolul birocrației, și anume:

- creșterea nivelului de concurență în furnizarea serviciilor publice;

- privatizarea sau concesionarea serviciilor pentru a reduce risipa;
- analiza comprehensivă a disponibilității alternativelor la serviciile publice, servicii care trebuie oferite pe o bază competitivă, de tipul costuri-beneficii;
- control mai strict asupra birocraților prin intermediul executivului sau a legislativului.

Așadar, se poate observa faptul că obiectul criticii fondatorilor acestei teorii nu este doar birocrația în sine ci și sistemul democrației reprezentative. Premisa de la care se pornește este că se încurajează excesul birocratic.

Neo-Taylorism

Neo-Taylorismul este o abordare care presupune concentrarea exclusivă asupra aparatului administrativ, a birocrației și nu extinde analiza asupra sistemului politic. Acest model se limitează la analiza mediului organizațional intern spre deosebire de modelul precedent care analizează relația mediului extern cu mediul intern al organizației.

Primele inițiative de acest gen apar în anii 1980 în Marea Britanie odată cu ocuparea funcției de prim-ministru de către Margaret Thatcher.

În opinia adepților acestui curent cauza managementului defectuos rezidă din însuși sistemul administrativ. Principiul de bază al modelului îl constituie eficiența și modul în care se atinge aceasta, iar răspunsul vine firesc este nevoie de o orientare a administrației către sectorul privat și mecanismele acestuia.

Criticile aduse de susținătorii acestei teorii structurii administrative clasice pot fi rezumate astfel:

- lipsa responsabilității sau a răspunderii individuale a funcționarilor;
- sistemul carieră care nu încurajează inițiativele personale și creativitatea;
- cheltuielile publice sunt mult prea ridicate;
- rigiditatea structurii administrative duce la o incapacitate de adaptare la noile condiții socio-economice.

Soluțiile propuse pentru toate aceste neajunsuri pot fi sintetizate astfel:

- un control financiar crescut; informare continuă și exactă asupra costurilor administrative;
- o întărire a managementului general; management ierarhic; mod de lucru comandă-control; creștere a puterii managerilor care ocupă poziții de vârf; trecere de la un management birocratic la unul antreprenorial;
- eficiență și „value for money” – valoare pentru bani;
- stabilirea exactă a obiectivelor și monitorizarea performanței;
- evaluarea performanțelor după metode transparente și criterii precise;
- atenție crescută față de nevoile cetățenilor clienți; gândire de piață și orientare spre client;
- relaxare a cadrului legal; remunerare în funcție de rezultatele obținute;
- privatizarea sau concesionarea anumitor servicii;
- adoptarea unor noi forme de conducere – consiliu de administrație, city manager – care sunt numite nu alese de cetățeni.

Contribuția acestui model constă în faptul că încearcă să aducă sectorul public mult mai aproape de modul în care funcționează sectorul privat, prin adoptarea de metode și tehnici care au fost utilizate cu succes.

O altă caracteristică semnificativă o constituie importanța care se acordă leadershipului politic, reforma trebuind să pornească de la vârf către bază. Criticii acestei abordări o consideră prea simplistă, deoarece încearcă să implementeze principii ale pieței libere în cadrul sectorului public, fără a ține cont de complexitatea și caracterul distinct al acestuia
.

Pe lângă cele două modele expuse mai sus care, după cum menționam, reprezintă baza pe care s-a construit noul management public, o serie de alte modele au avut contribuțiile lor la această mișcare revoluționară în ceea ce privește administrația publică – cel al

redimensionării și descentralizării și cel al excelenței administrative, pe care le prezentăm în continuare.

Modelul redimensionării și descentralizării

În urma cercetării întreprinse, putem considera că acest model este unul aflat în plină ascensiune. Argumentul care stă la baza acestuia este tocmai reversibilitatea fenomenului de expansiune administrativă înregistrat până în anii 1970, în speță – reducerea dimensiunilor birocrației.

Modelul clasic al administrației, consacrat la începutul secolului XX, este văzut ca un model având ca sursă de inspirație fabrica de automobile Ford, un model cu accentul pe producție și livrare a serviciilor (Hogget, 1991) caracterizat de impersonalitate, ierarhizare puternică, cadru legal rigid și o formalitate excesivă (Clegg, 1990). Acest model este considerat perimat și nu mai reușește a face față noilor cerințe impuse administrației.

Caracteristicile acestui model sunt, în sinteză, următoarele:

- restructurarea organizațională – reducerea dimensiunilor birocrației;
- creșterea flexibilității organizaționale;
- descentralizarea responsabilităților bugetare și strategice;
- concesionare/ privatizare;
- divizare administrativă în: nucleu administrativ central compact cu funcții strategice și o periferie vasta cu funcții de operaționalizare și implementare;
- extensie a mecanismelor pieței în sectorul public pentru a crea un climat de cvasi-piață[1];
- reducerea statelor de plata; reducerea personalului administrativ la toate nivelurile;
- simplificare a structurii organizaționale;
- alocare de fonduri din sectorul privat;

---

[1] quasi – markets”- termenul se referă la noul cadru public după introducerea unor principii și mecanisme importate din sectorul privat; scopul – creșterea calității fără a mări costurile, concurenta, eficiența, responsivitatea, egalitatea în tratament

- management prin influență (spre deosebire de cel propus de neo-taylorism „comandă și control”);
- interacțiune crescută între diferitele unități publice, „accentuarea alianțelor strategice între instituțiile publice ca o nouă formă de coordonare”
- trecere de la sistemul standardizat la unul flexibil (Ferlie et al. 1996).

Modelul excelenței administrative („in search of Excellence”)

Acest model accentuează importanța culturii organizaționale ca mijloc de susținere a acțiunii manageriale (Deal și Kennedy 1981, Peters și Waterman 1982) și are la bază îmbinarea managementului public cu principiile școlii relațiilor umane.

Modelul se remarcă și prin faptul că respinge abordarea rațională, accentuând rolul valorilor, culturii, riturilor, simbolurilor și obiceiurilor.

Cultura organizațională este cheia funcționării eficiente a organizației; o gestionare bună a culturii organizaționale le permite acestora să facă față schimbărilor din mediul în care activează și să fie capabile de inovație.

În cadrul acestui model există două abordări posibile:

a. O abordare *de sus în jos (top-down)* având ca și premise:

- managementul schimbării;
- managerii de top au un rol esențial în crearea unei culturi organizaționale puternice; definirea unei viziuni organizaționale „top-down”;
- programe privind schimbările culturii organizaționale (adaptare);
- leadership charismatic;
- identificarea unor modele charismatice de urmat din sectorul privat;
- programe de training de tip corporativ;
- strategii de comunicare bine puse la punct;
- accentuare a funcției asertive și strategice a managementului resurselor umane.

b. O abordare *de jos în sus (bottom-up)*, care:

- se bazează pe ideea organizației care învață (learning organization) (Senge 1990, Pedler 1991)
- pune accentul atât pe procese cât și pe rezultatele obținute;
- consideră cultura organizațională ca un liant între diferitele sfere organizaționale și având importanță mai mare decât managementul ierarhic;
- inovațiile trebuie să vină de la echipele mici aflate la baza organizației;
- accentul pune pe munca în echipă și se stimulează participarea la procesele decizionale;
- trebuie realizată o descentralizare puternică și evaluare a rezultatelor pe baza rezultatelor obținute;
- insistă asupra capacității de adaptare la situații noi.

Poate cel mai reprezentativ model pentru New Public Management este cel ale cărui baze au fost puse de către David Osborne și Ted Gaebler, ei fiind cei care au articulat cu adevărat mișcarea, și pe care îl prezentăm în paragraful următor.

1.2.2. Reinventarea guvernării (Reinventing government)

Susținătorii acestui model consideră că modelul administrativ clasic a fost adoptat în Statele Unite ale Americii (SUA) și Europa pentru a înlocui abordarea din perioada „New Deal”.

În unele opinii (Keraudren & van Mierlo, 1998), într-o eră a concurenței globale, a comunicației, a tehnologiei informaționale și a piețelor de nișă, un sistem administrativ bazat pe modelul clasic e mediocru, inflexibil și obsedat de control.

Soluția identificată a fost una de regândire a întregii structuri administrative, astfel că în SUA, în 1992, după apariția lucrării lui D. Osborne și T. Gaebler – „Reinventing Government”, odată cu câștigarea alegerilor prezidențiale de către Bill Clinton, vice-președintele Al Gore inspirat de ideea „guvernului antreprenorial” a demarat un program de reformă a guvernului federal după modelul propus de cei doi autori.

Obiectivul acestei reforme era crearea unei o administrații adaptabilă la noile condiții de mediu organizațional, eficientă, flexibilă, atentă la cerințele clienților. Administrația trebuie să fie capabilă să producă servicii publice de calitate, să privească cetățenii ca pe niște clienți și să răspundă la nevoile acestora.

Părinții modelului, Osborne și Gaebler au formulat 10 principii de urmat care stau la baza transformării administrației, și anume:

1. Administrația trebuie să privatizeze sau să concesioneze o parte din servicii către sectorul privat;
2. Managerii nu trebuie să se implice în toate activitățile administrative (au mai mult rol strategic) – ei trebuie să stimuleze implicarea clienților;
3. Competiția și concurența e indispensabilă în sectorul public. Ea poate fi introdusă prin metode ca: licitații pentru preluarea anumitor sarcini, existența rivalității între subunitățile administrative, existența concurenței în oferta de servicii ;
4. Fiecare departament administrativ să aibă o misiune exactă și singulară;
5. Evaluare a rezultatelor pe baza rezultatelor obținute și alocarea fondurilor în funcție de raportul obiective-rezultate;
6. Cetățenii primesc statutul de clienți. Aceasta înseamnă sondarea opiniilor, programe de training pentru a îmbunătăți relația cu clienții, testarea pieței etc.;
7. Administrația trebuie să fie în stare să și producă bani nu doar să îi cheltuie;
8. Administrația nu se limitează doar la livrarea unor servicii pentru a satisface unele nevoi. Aceasta trebuie să încerce să prevină apariția acestor nevoi. (ex: prevenția incendiilor, campanii antifumat, reciclare);
9. Descentralizare, controlul ierarhic înlocuit de munca în echipă, autoritate dispersată, management participativ, cooperare, programe de dezvoltare profesională;

10. Metoda „comand and control" trebuie înlocuită, scopurile trebuie atinse prin restructurarea pieței: stimularea investitorilor privați de a se implica în livrarea de servicii.
11. Este demn de remarcat poziția celor doi față de dimensiunile aparatului administrativ – ei nu propun neapărat o administrație mai mică ci una mai eficientă, „dotată" cu spirit antreprenorial pentru a crește calitatea serviciilor, eficiență și flexibilitatea.

Din analiza atentă a modelelor descrise mai sus putem observa câteva puncte comune: dorința de eficiență, creșterea calității, deschidere către cetățeni, descentralizare.

Am constatat, de asemenea, că fiecare model în parte prezintă particularități distincte și reclamă utilizarea de metode diverse în scopul obținerii acestor rezultate.

De aici se desprinde ideea că Noul Management Public nu a reușit să fie un curent uniform, care să utilizeze un set clar de standarde. Mai degrabă considerăm că acesta a fost răspunsul unor guverne la presiunile economico-sociale apărute în anii '80. Fiecare executiv în parte a ales o abordare specifică sistemului politic în care operează și ținând cont de diverși factori istorici, culturali, economici și sociali. Ceea ce trebuie remarcat este amploarea acestui proces care a cuprins, practic, toate statele occidentale.

Ca orice model, Noul Management Public are parte de critici. Am identificat patru critici majore aduse modelului (Dunn, Miller, 2007, pp. 350-352):

- slăbirea, din punct de vedere atât ideologic cât și practic, a ideii de stat și reducerea rolului acestuia în societate – acest fapt se traduce în vulnerabilități în relația cu organisme internaționale precum Banca Mondială sau FMI;
- incapacitatea NPM de a produce rezultate consistente privind creșterea eficacității, eficienței și calității serviciilor publice (diferența dintre promisiunile reformei și rezultatele efective

- focalizare prea puternică pe latura managerială (curentul denumit managerialism) în detrimentul ethosului sectorului public (Pollitt, 2003);
- fragmentare instituțională care conduce la probleme privind coordonarea și controlul unităților administrative.

1.3. Modele de reformă succesoare Noului Management Public

În prezent, în literatura de specialitate sunt promovate două modele teoretice menite a înlocui sau a continua reformele începute de curentul NPM: Statul Neo-Weberian (The Neo Weberian State) și Noua Guvernare Publică (Politt, Bouckaert, 2011).

Neo-Weberianismul (NWS) este unul dintre modelele ce competiționează cu NPM, fiind considerat o reinterpretare a teoriei lui Max Weber și o abordare specifică continentului European (Pollitt, Bouckaert, 2004; Drechsler, 2005; Dunn, Miller, 2007).

Dunn și Miller (2007, pp. 351-352) concentrează caracteristicile acestui curent, pe baza considerațiilor lui Pollitt și Bouckaert (2004) și Drechsler (2005), astfel:

- rolul central al statului – statul re-devine principalul actor și facilitator în rezolvarea problemelor sau provocărilor societății actuale (Drechsler, 2005, p. 13);
- rolul primordial al dreptului administrativ în eforturile de reformă – sublinierea importanței existenței unui cadru legal funcțional (ideea de stat de drept) care să garanteze cetățenilor aplicarea echitabilă și nediscriminatorie a legii, protejarea acestora de potențiale abuzuri ale instituțiilor publice precum și sisteme și instrumente de control ale celor afectați de aplicarea deciziilor statului;
- conservarea ethosului public – crearea unei culturi a distincției serviciului public în rândul corpului de funcționari și dezvoltarea unui sistem specific de management al funcției publice;

- accentuarea rolului democrației reprezentative – democrația reprezentativă are rolul de a legitima, controla și a menține stabilitatea și competența aparatului nebirocratic, diminuând distanța administrație – cetățean, prin transparentizarea și responsabilizarea acesteia.

Pollitt și Bouckaert (2011, p. 19) consideră că NWS este un model ce are ca principală caracteristică modernizarea modelul birocratic tradițional, prin transformarea sa într-un sistem profesionist, eficient și deschis către cetățeni.

Noua Guvernare Publică (New Public Governance, NPG) este parte integrantă din conceptul mai larg de guvernanță, concept ce presupune sistemele și procesele care responsabilizează și oferă unei organizații o direcție clară (Osborne, 2010, p. 6). În acest sens, Osborne (2010, pp. 6-7) identifică 5 mari dimensiuni ale guvernanței:

1. guvernanță socio-politică care face referire la relațiile între principalii stakeholderi publici și privați implicați într-o interacțiune (dialog) continuă cu scopul de a-și reprezenta interesul (Torfing, Triantafillou, 2013);
2. guvernanța procesului de politici publice care se referă cu precădere la rețelele de actori create pentru realizarea politicilor publice;
3. guvernanță administrativă care implică tot ce ține de livrarea serviciilor publice (Salamon, 2002);
4. guvernanța contractuală care presupune administrarea contractelor cu furnizorii de servicii publice (o reminiscență a NPM);
5. guvernanța unor rețele de stakeholderi care face referire la rețele de actori care „sunt capabili să se auto-organizeze cu scopul de a livra servicii publice capabile să funcționeze cu sau fără aportul autorităților statului" (Rhodes, 1997).

Cele 5 dimensiuni ale guvernanței nu sunt disparate, acestea sunt interconectate în cadrul proceselor de politici publice, furnizării de bunuri și servicii publice către cetățeni și alți stakeholderi care interacționează în cadrul unor rețele.

Evoluții și aplicabilitatea teoriilor

Evoluția NPM (Pollit și Bouckaert, 2000, 2004) s-a materializat ulterior în diferite propuneri precum dezvoltarea unor structuri organizaționale autonome, agenții, outsourcingul unor servicii bazat pe reforme structurale, training în domeniul leadershipului, managementul bazat pe cunoaștere, stabilirea de targeturi ale managementului performanței, dar și indicatori și obiective, accent pus pe calitatea serviciilor și stabilirea de standarde (Pollit, 1995; Christensen și Laegreid, 2008).

Bineînțeles că toți acești factori sunt diferiți de la țară la țară, și sunt influențați de anumiți factori contextuali istorici, sistemul de partide politice existent, dar și de considerente de tip macroeconomic, toți acești factori putând influența implementarea inițiativelor de tip NPM, sau post-NPM.

Cadrul filosofiei NPM presupune utilizarea generalizată a instrumentelor de evaluare a managementului public – măsurarea performanțelor – ca și element ce facilitează un control mai eficient al activităților autorităților publice dar și ca element favorizator al îmbunătățirii și creșterii gradului de responsabilitate al acestui tip de organizații (Sanderson,2001; Brown și Pyers, 1988).

În concluzie, putem spune că cele trei modele majore (NPM, NWM și NPG) reprezintă un set de paradigme cu multiple puncte de interconectare (deși unele s-au născut ca reacție naturală la NPM) precum ideea de orientare spre cetățean, participare, eficiență și eficacitate, responsabilitate, transparență și, nu în ultimul rând, performanță.

Nevoia de măsurare a performanței în sectorul public rezultă, așadar, din conceptele pe care se bazează modelele prezentate anterior. Provocarea pentru administrația românească este de a se alinia acestor curente de gândire și de a face un pas important către adoptarea și implementarea efectivă a principiilor acestora.

Din această perspectivă, suntem de părere că orice inițiativă de măsurarea performanței poate reprezenta unul dintre vehiculele care

pot duce la creșterea eficienței, responsabilității și a orientării către cetățean a sectorului public românesc.

1.4. Aspecte privind definirea și măsurarea performanței

În literatura de specialitate există numeroase abordări ale conceptului de performanță. Baird (1986) vede performanța ca „o acțiune orientată prin care se desemnează un eveniment, ambele putând fi înțelese ori interpretate în termeni de acțiune (obținerea unei acțiuni), ori în termeni de cuantificare a rezultatelor unui eveniment, în timp ce Corvellec (1995) subliniază dimensiunea triplă a termenului de performanță – acesta poate simultan să se refere la o acțiune, la un rezultat al unei acțiuni și/sau la gradul de evidențiere a succesului unei acțiuni în comparație cu alte acțiuni.

Din cele expuse mai sus observăm multidimensionalitatea performanței, dar dacă ar trebui să simplificăm, în definirea performanței am alege o abordare legată de realizarea obiectivelor organizației, indiferent de natura și varietatea lor (Niculescu & Lavalette, 1999). Unele abordări ale definirii termenului, leagă performanța de productivitate (Angelescu et al., 2001, p. 350; Didier, 1994, p. 182), performanța exprimând eficiența agregată a factorilor de producție la nivelul unei entități economice, respectiv performanța de ansamblu sau eficacitatea globală a factorilor de producție.

În esență, abordarea managerială în ceea ce privește performanța și coordonatele pe care se analizează aceasta, este reprezentată de „cei 3 E" – economie, eficiență și eficacitate.

Performanța în sectorul public poate fi privită, în opinia noastră, dintr-un unghi care să permită observarea unei imagini de ansamblu asupra eficienței și eficacității și nu doar a uneia sau alteia dintre acestea. Ignorarea eficienței în favoarea eficacității poate avea consecințe economice și sociale negative și este cu atât mai periculoasă în sistemul public. De multe ori managerii publici sunt interesați prea mult de rezultat și prea puțin de modul în care acesta este atins. Nenumărate cazuri pot fi oferite ca exemplu de cheltuire a fondurilor publice într-un

mod total nejustificat, cele mai multe asemenea exemple regăsindu-se în investițiile în infrastructură și în achizițiile de bunuri. Organizațiile devin preocupate exclusiv de activitatea de furnizare a bunurilor și serviciilor publice, fără a ține cont de resursele irosite în derularea proceselor. De aceea, în atingerea obiectivelor și rezultatelor sectorului public, eficiența și economia trebuie să primeze.

Strâns legat de conceptele exemplificate mai sus, Bartoli (2009, p.106) definește performanța în entitățile administrației publice prin intermediul unei logici tridimensionale: logica eficacității, logica eficienței și logica bugetării.

Likierman (1993, pp. 15-22) și Smith (1990, pp. 53-72) propun măsurarea performanței în entitățile sectorului public prin intermediul unui set de indicatori. În opinia lui Likierman, indicatorii de performanță din sectorul public reprezintă instrumente manageriale de valoare numai dacă sunt utilizate corespunzător. Valorile înregistrate de aceștia indică dacă resursele sunt sau nu irosite, respectiv dacă acțiunile manageriale sunt adecvate sau nu.

Măsurarea performanței reunește un sistem de tehnici de control destinat să asigure că realizările din diverse centre de responsabilitate ale unei entități sunt conforme cu normele stabilite pentru fiecare dintre ele și să aplice sancțiuni pozitive sau negative dacă realizările se abat sensibil de la normele alese. Astfel, măsurarea performanței reprezintă un proces care permite legarea unui concept abstract de indicatori empirici.

Bernard Marr (2009, p. 137) reunește motivele măsurării performanței în trei mari categorii:

- *controlul comportamentului* – măsurarea este utilizată într-o modalitate descendentă de a ghida și controla comportamentele și acțiunile oamenilor. Măsurile sunt utilizate pentru a stabili obiective sau reguli, pentru a atinge în mod obiectiv realizarea acestora și pentru a oferi feed-back asupra variațiilor nedorite între realizări și obiective. scopul principal în această ultimă privință este cel de a îmbunătăți conformitatea. în acest context măsurile sunt deseori legate strâns de recompensare și recunoaștere.

- *raportare și conformare externă* – măsurile sunt utilizate pentru a informa stakeholderii externi și pentru a realiza conformarea cu regulile de raportare externe, precum și cu nevoile de informație. asemenea măsurări sunt realizate pentru raportare externă, iar toate rapoartele și indicatorii asociați sunt realizate/măsurați fie pe bază de obligativitate (situații financiare), fie pe bază de voluntariat (raport de impact asupra mediului).
- *învățare și abilitare* – măsurile sunt utilizate pentru a-i împuternici/ abilita pe angajați și pentru a-i dota cu informația necesară a-i face să ia decizii care duc la îmbunătățirea activității. În acest sens măsurile sunt utilizate drept bază pentru deciziile managementului și pentru dezvoltare, îmbunătățire și învățare continuă.

Nevoia de măsurare a performanței unei entități, publică sau privată rezultă din faptul că informațiile despre performanța unei organizații sunt necesare pentru evaluarea modificărilor potențiale ale resurselor economice pe care entitatea le va putea modifica ulterior (Bătrâncea, 2008).

Măsurarea performanței în sectorul public

Măsurarea performanței este, în general, un proces complex și destul de greu de realizat, mai ales în cazul sectorului public.

Motivele sunt multiple datorită specificului acestui tip de sector caracterizat prin:

- multitudinea și diversitatea stakeholderilor precum și diferențele de valori și percepții despre performanță pe care le au diferiți stakeholderi;
- clienți – cetățenii cu drept de vot, reprezentanții aleși, organizațiile nonprofit, grupurile profesionale, sindicatele, managerii publici etc.;
- inexistența unui mediu concurențial în care sunt oferite unele servicii tocmai datorită poziției de monopol pentru anumite ser-

vicii pe care o au unele servicii publice sau autorități administrative.

În ceea ce privește sectorul public local, odată cu procesul de descentralizare, primăriile, consiliile locale și județene au devenit entități de finanțare cu un grad ridicat de autonomie. În ceea ce privește strategiile, proiectele și programele susținute de acestea, precum și hotărârile și celelalte acte ale procesului decizional public, acestea trebuie să atingă standarde cât mai ridicate de eficiență și eficacitate.

În acest context, măsurarea performanței poate fi definită ca fiind utilizarea unor indicatori cantitativi pentru a măsura în mod regulat rezultatele și eficiența programelor publice, împreună cu eficacitatea și calitatea acestora (Hatry, 1999).

Asociația Directorilor Economici definește măsurarea performanței ca un proces obiectiv și sistematic de culegere, transmitere și prelucrare a informațiilor, pentru a determina cât de eficiente și eficace sunt serviciile furnizate de administrația locală și dacă obiectivele acesteia au fost îndeplinite (ADECJR, 2004).

Din punctul de vedere al altor autori (Profiroiu și Profiroiu, 2007, p.44), măsurarea performanțelor sectorului public presupune luarea în considerare a distincției dintre următoarele aspecte ce apar într-un proces de producție, și anume:

- mijloacele utilizate (input),
- procesul (troughput),
- produsul(output) și
- rezultatul, efectul (outcome).

Motivația măsurării performanței unei entități publice, după părerea noastră, ar trebui să vină dinspre factorii de decizie, care ar trebui să vegheze ca activitatea serviciilor publice să fie eficientă și să livreze valoare pentru bani (value for money). Contribuabilii trebuie să fie informați asupra modului în care sunt cheltuiți banii plătiți ca taxe și impozite, precum și care este performanța serviciilor de care aceștia beneficiază.

Factorii de decizie raționali aleg utilizarea instrumentelor de măsurare a performanței pentru patru motive principale:

a. *Măsurarea ajută la îmbunătățirea performanțelor*. Astfel, sportivii și echipele lor urmăresc statisticile meciurilor pentru a putea efectua modificările de care au nevoie pentru a câștiga (apar din ce în ce mai multe instrumente care măsoară diferite aspecte ale jocului – kilometri alergați, eficiența paselor, posesia – la fotbal, eficiența serviciului, a loviturilor, loviturile direct câștigătoare, erorile neforțate – la tenis); cei care dețin investiții financiare urmăresc evoluția portofoliilor lor pentru a se putea adapta situațiilor apărute și pentru a-și asigura venituri pentru „zilele negre", iar firmele își monitorizează costurile de producție, satisfacția clienților și profitul pentru a rămâne în afaceri și pentru a raporta rezultatele lor către acționari. Situația ar trebui să fie aceeași și în cazul serviciilor publice – programele guvernamentale și cele instituționale există pentru a furniza servicii și pentru a îmbunătăți calitatea vieții cetățenilor. Evaluarea performanțelor identifică modalități prin care autoritățile pot oferi servicii de înaltă calitate, eficiente și eficace.

b. *Evaluarea performanțelor consolidează responsabilitatea.* Sectorul public de astăzi este foarte complex, de aceea este important ca demnitarii aleși prin vot public si funcționarii publici trebuie să informeze contribuabilii asupra a ceea ce plănuiesc să realizeze, ce realizează efectiv și care este costul serviciilor publice. Cu aceste informații, contribuabilii pot lua decizii informate cu privire la nivelul de servicii pe care îl doresc. Această noțiune de responsabilitate este fundamentală pentru a putea beneficia de servicii publice corecte, iar pentru România este o provocare în a implementa un sistem responsabil. Măsurarea performanței și stabilirea de obiective, sunt modalități de a realiza o simbioză între funcționari și factorii de decizie, în care toate părțile să

dezvolte o mai clară înțelegere a rezultatelor așteptate sau a standardelor pentru fiecare tip de servicii.

c. *Măsurarea performanței stimulează productivitatea și creativitatea*. Evaluările performanței pot fi folosite pentru a crea noi factori motivaționali și recompense pentru stimularea creativității și a productivității personalului. Un număr tot mai mare de instituții publice, în majoritatea lor din alte țări, au urmărit acest mod de abordare. De fapt, multe autorități publice au fost capabile de a reduce costurile menținând în același timp sau chiar reușind îmbunătățirea serviciilor pentru că au pus în aplicare ideile creative ale personalului direct implicat în furnizarea de servicii.
d. *Evaluarea performanțelor îmbunătățește procesele bugetare.* Măsurarea performanței poate ajuta autoritățile publice în dezvoltarea bugetelor, bazându-se pe costuri și beneficii realiste, nu doar pe execuția anterioară. Măsurarea performanței poate îmbunătăți, de asemenea, elaborarea bugetelor locale prin prisma evaluării serviciilor furnizate, dacă bugetul și nivelul serviciilor sunt cele așteptate.
e. Măsurarea performanțelor este direct legată de planificarea strategică (nu poate fi gândită în lipsa definirii obiectivelor) și de dezvoltarea unei culturi organizaționale corespunzătoare. Elaborarea și aplicarea unui sistem de măsurare a performanțelor nu este dependentă doar de factori de ordin tehnic, ci și de definirea unor valori specifice și de reacția factorului uman.
f. Dintr-o perspectivă internă, angajații unei organizații pot vedea introducerea măsurilor de performanță ca pe o amenințare directă sau ca pe o măsură pur teoretică, demonstrativă – și de aici necesitatea realizării unei relații clare și evidente între performanță, recompense, sancțiuni și alocare de resurse, în contextul în care relațiile între angajator și angajat au un anumit caracter special în sectorul public, dat de specificul funcției publice.

Preocupările exprimate la diferitele niveluri de luare a deciziilor au determinat conturarea mai multor dimensiuni ale performanței. În țările Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD), performanța poate fi evaluată cu ajutorul mai multor categorii generale de măsurători:

a. „*Măsurarea economiei de resurse*, definită drept obținerea de resurse de calitate adecvată, cu costuri mai scăzute decât cele prognozate. În această evaluare trebuie incluse toate costurile pertinente. O măsură a economiei de resurse poate fi raportul între prețurile de achiziție a inputurilor sau resurselor și valoarea așteptată, programată sau adoptată drept obiectiv.
b. *Măsurarea costurilor*, a mijloacelor: ceea ce presupune măsurarea, în expresie monetară, a consumului de resurse realizat pentru furnizarea unui anumit volum de servicii. Măsurarea poate întâmpina dificultăți atunci când unele organizații primesc servicii gratuite din partea altor organizații publice sau acolo unde sistemul de contabilitate este bazat doar pe contabilitatea financiară.
c. *Măsurarea eficienței*: are în vedere relația dintre rezultatul obținut și mijloacele folosite pentru a-l obține. Un proces este eficient dacă obține maximum de rezultate posibile la o cantitate dată de resurse sau dacă utilizează minimul de resurse la un volum dat de rezultate. Orice organizație publică am lua în discuție, problema mijloacelor consumate se impune tot mai acut, cu cât statul încearcă să-și reducă pe cât posibil bugetele, dat fiind contextul economic dificil în care se găsește. Această situație ne obligă să punem un accent mai mare pe eficiență atunci când este vorba de performanța sectorului public.
d. *Măsurarea eficacității*: are în vedere capacitatea unei activități de a produce rezultatul scontat. Cuantificarea ei este dată de raportul dintre rezultatul obținut și obiectivul prevăzut la inițierea unui program. Aceasta presupune ca obiectivul să fie definit în

prealabil, iar rezultatul obținut să poată fi măsurat cu ajutorul unui indicator. Eficacitatea este elementul cel mai important al raportului calitate-preț. Bunurile sau serviciile pot fi furnizate de o manieră economică sau eficientă, dar dacă nu ating obiectivul (rezultatul) așteptat, putem spune că resursele folosite vor fi în mare parte risipite. Măsurarea eficacității este însă un proces mai dificil, datorită dificultăților ce apar în definirea obiectivelor. Totodată, uneori este dificil să cuantificăm în mod clar rezultatele obținute în urma unor programe, întrucât uneori rezultatele obținute pot fi influențate și de alți factori, care nu țin, în mod strict, de derularea programului respectiv.

e. *Măsurarea calității serviciilor*: urmărește gradul în care produsul sau serviciul răspunde nevoilor consumatorilor. În acest sens, calitatea înglobează eficacitatea unui program. În general folosim acest termen într-un sens restrâns, prin referire la nevoile imediate sau directe ale utilizatorilor, cum ar fi punctualitatea, exactitatea, continuitatea și adaptabilitatea serviciilor, nivelul de confort și amabilitatea întâlnită în obținerea serviciului. Totuși, calitatea nu este în mod suficient reflectată prin indicatori de produse bazați pe măsurători cantitative. Așadar, calitatea este un concept vag și complex și reprezintă capacitatea unui produs de a răspunde exigențelor consumatorului. Trebuie, de asemenea, să facem distincție între criteriile de calitate obiective și subiective, pe de o parte, și calitatea procesului, calitatea produsului și calitatea sistemului, pe de altă parte.

f. *Măsurarea performanțelor financiare*, care este urmărită, în principal, de serviciile publice de natură economică.

g. *Măsurarea performanței globale*: are în vedere dimensiunile performanței, abordată în mod global" (OECD, 1995 *apud* Profiroiu și Profiroiu, 2007, pp.45-46).

1.5. Instrumente de măsurare a performanței

Instrumentele care ajută la măsurarea performanțelor sunt indicatorii. Aceștia conțin date obiective care descriu un fenomen dintr-un punct de vedere strict cantitativ.

Pentru unii, indicatorii sunt cifre care exprimă fidel fenomenul controlat sau date cifrice, izvorâte dintr-o activitate sau o acțiune, care pot contribui eficace la îmbogățirea deciziilor de progres sau la punerea lor în aplicare (Niculescu 2005, p. 47)

În literatura de specialitate referitoare la indicatori de performanță, denumirile utilizate pentru instrumentele cu ajutorul cărora se măsoară performanța determină mici conflicte – unii autori preferă să utilizeze termenul de „măsură" alții cel de „indicator". Cu toate că vom utiliza ambele denumiri, termenul de indicator este mult mai concret și va fi cel pe care îl vom utiliza cu precădere în cercetarea noastră.

Caracteristici și tipologie

Bernard Marr (2009, p. 175) definește indicatorii de performanță drept acele elemente ce ne-ar permite să observăm în ce măsură a anumită variabilă este prezentă. Explicitarea acestei definiții se face pe baza caracteristicilor acestora:

- un indicator de performanță ne permite colectarea de probe și informații care ne ajută să ne dezvoltăm și să abordăm noi perspective, să ne susțină în procesul de luare a deciziilor și conduce la îmbunătățirea performanței organizaționale. Indicatorii reprezintă input-ul care ne permit măsurarea performanței.
- un indicator de performanță nu înseamnă neapărat numărare sau cuantificare. informațiile pot fi și sub forma descrierilor, observației etc.
- un indicator de performanță trebuie să fie relevant în ceea ce privește tipul de informație necesară organizației. trebuie astfel să fie legat de prioritățile strategice ale organizației și trebuie să fie strâns legat de deciziile importante luate în organizație.

- un indicator de performanță trebuie să fie semnificativ – trebuie să furnizeze informațiile corecte pentru a putea ajuta organizația să răspundă la întrebările-cheie legate de performanță și să faciliteze luarea deciziilor. astfel, devine importantă colectarea informației cu adevărat necesară din sursele cu adevărat relevante, cu frecvența corespunzătoare, iar informațiile trebuie furnizate oamenilor potriviți a le utiliza în formatul potrivit, la timpul potrivit.
- este foarte important ca în construcția măsurilor de performanță și în măsurarea propriu-zisă să se aibă în vedere trei aspecte importante (Șandor și Raboca, 2004, p.152):
  - măsura trebuie să fie bună, adică să măsurăm exact ceea ce ne-am propus, nu altceva;
  - măsurarea trebuie să fie corectă, ceea ce impune ca instrumentul prin care măsurăm să aibă o fidelitate cât mai ridicată;
  - măsurarea trebuie să se efectueze în timp util, astfel încât la dispoziția conducerii să existe în permanență date la zi; nu trebuie uitat că aceste măsuri vor fi utilizate împreună, ceea ce presupune că avem date pentru mai mulți indicatori care sunt culese în perioade cât mai apropiate de timp.

Construirea unui sistem coerent de indicatori este o acțiune complexă care trebuie să țină cont de mai multe aspecte. În primul rând indicatorii trebuie să fie înțeleși de către destinatarii acestora (Dworatschek, 1971, p. 46 și Schott, 1991, p.19), altfel nu reprezintă o informație utilizabilă pentru aceștia, reprezentând doar un set de date neutre. Apoi, informația relevantă pentru utilizatori este acel tip de informație de care aceștia au nevoie pentru a-și duce la îndeplinire sarcinile (Kaplan și Norton, 2004, p.22) sau pe baza cărora se iau decizii. În al treilea rând indicatorii trebuie să ducă la dezvoltarea unor modele cantitative de analiză și la optimizarea procesului decizional (Ossadnik, 2003, p. 57). În ultimul rând trebuie să se asigure posibilitatea recunoașterii unor relații cauză-efect între indicatorii modelelor utilizate (Kaplan și Norton, 2004, p. 313).

De cele mai multe ori indicatorii ne oferă informații ordinale sau cel mai adesea numerice. Informația numerică oferită de indicatori poate fie exprimată sub următoarele forme:

- mărimea unor parametri unui anume fenomen (situația într-un anume moment, amploarea unui fenomen într-o anumită perioadă);
- numere relative, precum: structuri (exprimarea unui întreg în părțile sale componente), coeficienți (compararea unor fenomene cu conținuturi relaționate), indice (compararea unor fenomene de același tip în două perioade diferite de timp sau între două unități/organizații diferite);
- alți indicatori ai dinamicii unui fenomen (coeficienți, rate de creștere/descreștere), interrelaționări între fenomene (corelații și coeficienți de determinare) (Devjak & Merzelj, 1998).

O abordare interesantă referitoare la indicatorii de performanță o are David Parmenter (2007, pp. 1-12). Acesta atrage atenția asupra faptului că multe organizații utilizează măsurări greșite, dintre care multe sunt incorect denumite „indicatori de performanță cheie”, puține fiind acele organizații care monitorizează cu adevărat indicatori cheie. În opinia lui Parmenter, motivul ar fi că foarte puține organizații, manageri, contabili, consultanți au explorat cu adevărat indicatorii cheie.

Clasificarea indicatorilor, în opinia autorului sus-menționat se face astfel:

- indicatori-cheie de rezultat (KRI – key result indicator) – care evidențiază ce s-a realizat în perspectivă;
- indicatori de performanță (PI – performance indicators) – arată ce e de făcut;
- indicatori-cheie de performanță (KPI – key performance indicators) – arată ce trebuie făcut pentru a crește dramatic performanțele.

În opinia autorului multe măsuri ale performanței utilizate de către organizații sunt un mix nepotrivit al acestor 3 tipuri menționate mai sus.

Parmenter spune despre ***KRI*** – *indicatori-cheie de rezultat* că reprezintă măsuri care deseori se confundă cu KPI – indicatori-cheie ai performanței precum:

- satisfacția clienților/consumatorilor;
- profitul;
- profitabilitatea clienților;
- satisfacția angajaților;
- rentabilitatea capitalului.

Caracteristica principală este că acești indicatori sau măsuri ale performanței sunt rezultatul mai multor acțiuni. Acest tip de indicatori oferă o imagine clară asupra direcției în care organizația evoluează, dacă aceasta este una bună, corectă sau nu. Totuși, asemenea indicatori nu arată organizației și managerilor acesteia ce trebuie făcut pentru a îmbunătăți rezultatele. Acest tip de indicatori oferă informații care sunt ideale pentru structuri de decizie precum consilii de administrație, consilii locale, structuri care nu sunt implicate în managementul operațional al organizației.

Managementul organizației trebuie să fie interesat de mai mult de atât, ceea ce se traduce prin *PI* – indicatori de performanță și KPI – indicatori-cheie ai performanței.

Indicatorii-cheie de rezultat acoperă, în mod obișnuit, o perioadă te timp mai lungă decât KPI – aceștia sunt revizuiți, reevaluați în cicluri lunare/trimestriale/anuale și nu zilnic precum indicatorii-cheie ai performanței.

Între cele două tipologii de indicatori-cheie (de rezultat și cei ai performanței) se situează o multitudine de indicatori ai performanței. Aceștia trebuie să vină în completarea celor două tipologii sus-menționate, pentru a oferi un tablou cuprinzător asupra performanțelor organizaționale.

Drept exemplu al indicatorilor de performanță se pot identifica:

- profitabilitatea unui anumit procent din clientelă;
- creșterea procentuală a vânzărilor pentru un sfert din clientelă;
- numărul de angajați participanți la cursuri de formare.

KPI – Indicatorii-cheie ai performanței reprezintă acel set de măsuri care se concentrează asupra acelor aspecte ale performanței organizaționale care sunt cele mai importante pentru succesul prezent și viitor al organizației. Acești indicatori sunt rareori o noutate pentru organizații. Dacă se întâmplă așa ceva, fie ei nu au fost recunoscuți, fie au fost considerați neimportanți pentru management.

Ca urmare a unei analize extinse, efectuate atât asupra organizațiilor din mediul privat, cât și asupra celor din sectorul public, Parmenter a identificat 7 caracteristici ale acestui tip de indicator:

1. măsuri nonfinanciare;
2. măsurare frecventă – chiar zilnică;
3. pus în aplicare de către management;
4. înțelegerea măsurării și acțiunilor corective necesare se face de către tot personalul;
5. leagă responsabilitatea de individ sau echipă;
6. au un impact semnificativ;
7. au un impact pozitiv.

Autorul alege intenționat să plaseze ca si primă caracteristică a acestora faptul că acest tip de indicator trebuie deconectat de orice valoare monetară care i-ar putea fi atribuită. O asemenea atribuire transformă automat un indicator-cheie de performanță în unul de rezultat. Monitorizarea acestora trebuie făcută zilnic sau săptămânal. Astfel acești indicatori sunt orientați spre prezent sau viitor, nu spre trecut (rolul celor de rezultat).

Se poate ușor observa că cele două tipologii de indicatori sunt caracteristici/specifici, separat celor două tipologii ale managementului – indicatorii de rezultat sunt specifici/utili mai degrabă managementului strategic, iar cei de performanță își găsesc utilitatea mai degrabă în cadrul managementului operațional.

Diferența principală între cele două tipuri de indicatori trebuie să pornească de la definițiile performanței și ale rezultatului și să ajungă până la diferențierea dintre monitorizare și evaluare.

În ceea ce privește performanța financiară a autorităților locale, unii autori (Oprea, 2013, p.236) consideră că aceasta este direct influențată de calitatea actului decizional specific managementului financiar al colectivităților locale, fiind necesar a fi măsurată printr-un set coerent și unitar de indicatori. Măsurarea performanței prin intermediul indicatorilor este de natură a asigura suportul pentru compararea în termeni comuni a evoluțiilor diferitelor colectivități administrativ-teritoriale.

Kloha, Weissert și Kleine (2005, p. 317), referindu-se la modele utilizate în a evalua situația financiară a autorităților locale americane, susțin că un set de indicatori trebuie să îndeplinească nouă atribute-cheie sau criterii:

- validitate teoretică – în așa fel încât componentele să operaționalizeze concepte teoretice;
- abilitate predictivă – în așa fel încât acțiuni preventive să poată fi întreprinse, înaintea apariției unor situații de criză;
- relevanță pentru interesul autorităților;
- utilizarea unor date disponibile publicului, uniforme și colectate frecvent;
- progresie istorică;
- accesibilitate și facilitarea înțelegerii de către public și reprezentanții autorităților;
- rezistență la manipulare sau „gaming";
- distincție clară între unitățile analizate;
- să ofere speranță indivizilor/unităților care înregistrează valori negative.

De multe ori datele disponibile nu sunt relevante, de asemenea, în multiple cazuri, datele relevante nu sunt disponibile uniform, pentru toate cazurile similare studiate – aceste neajunsuri pot avea un impact negativ asupra cercetării – utilizarea unor indicatori generali ar putea afecta sau distorsiona rezultatele.

1.6. Modele generice utilizate în măsurarea performanței

Principalul scop al utilizării modelelor de măsurare a performanțelor ar fi cele ale definirii și construcției diferitor tipuri de măsurări necesare evidențierii performanțelor unei organizații. Modelele oferă anumite indicații, principii, etape de care trebuie să țină cont la proiectarea și implementarea oricărui sistem de măsurare.

O caracteristică esențială modelelor se referă la faptul că acestea se concentrează asupra corelării și integrării diferitelor măsurători ale performanțelor care privesc diferite aspecte, cum ar fi: procese interne, activități desfășurate, structuri și strategii, aspecte financiare, umane sau alte dimensiuni pe care le presupune existența unei organizații.

Analiza bibliografiei ne-a permis identificarea principalelor modele, pornind de la unele modele generice, multidimensionale, care urmăresc performanța generală a diferitor tipuri de organizații unele dintre acestea fiind utilizabile în analiza performanței autorităților administrației publice locale.

Am pornit analiza noastră dinspre general spre specific, identificând o serie de modele teoretice generice, precum:

- Modelul cauzal al performanței;
- Tehnicile de raportare & analiză a măsurării strategice – SMART (Lynch& Cross, 1991);
- Chestionarul măsurării performanței –PMQ (Dixon & al. 1990);
- Modelul măsurării performanței a lui Fitzgerald (Fitzgerald și Moon, 1996);
- Modelul Balanced Scorecard – BSC (Kaplan și Norton, 1996);
- Prisma performanței – (Neely și Adams, 2001);
- Sistemul consistent de măsurare a performanțelor – Consistent Performance Measurement Systems (Flapper, 1996);
- Modelul cadru integrat al măsurării performanței – Integrated Performance Measurement Framework – IPMF(Medori și Steeple, 2000);

- Modelul EFQM (European Foundation for Quality Management).

Dintre modelele menționate mai sus am considerat ca cele mai importante: modelul cauzal al performanței, modelul Balanced Scorecard, modelul prismei performanței și modelul EFQM. În cele ce urmează vom prezenta aceste modele, tratând atât specificitatea și utilitatea acestora, cât și aplicabilitatea lor în sectorul public.

Modelul cauzal al performanței

Tratând performanța din punct de vedere al procesului de evidențiere a rezultatelor obținute sau a modului în care s-au desfășurat anumite acțiuni, Lebas (1995, p. 74) propune un model cauzal al performanței, model care leagă „acțiunile prezente" de „rezultatele viitoare" și care încearcă să privească și să explice termenul de performanță din perspectiva a trei dimensiuni generice, legate cauzal între ele:

- rezultate;
- procese;
- fundamente.

Potrivit modelului, rezultatele și ieșirile (output) unei organizații se pot împărți în două mari categorii, și anume: conceptualizările tradiționale și alte conceptualizări.

Dintre conceptualizările tradiționale ale rezultatelor remarcăm contabilizarea veniturilor, în timp ce în categoria „alte conceptualizări" intră de exemplu „accesibilitatea la mediu a organizației", „climatul social", „satisfacția muncii", toate acestea având valoare în funcție de tipurile și grupurile de acționari sau stakeholderi (actori, grupuri interesate).

Rezultatele apar în această viziune ca atribute ale produselor sau serviciilor, printre aceste atribute se pot enumera: prețul, calitatea și serviciile, dar pot fi incluse și alte elemente, cum ar fi condițiile de muncă, inovație sau flexibilitate.

Calitatea procesului care generează performanța este dependentă de tipurile și fluxurile de informații generate de organizație. Printre

aceste tipuri de fluxuri de informații se pot enumera: competența, politica de investiții, nivelul responsabilităților, informații despre piață, imaginea mărcii produselor, tipul de strategie, tipul de relație dintre clienți și furnizori, toate acestea fiind greu de cuantificat și monitorizat prin procese de contabilizare sau sisteme de control.

Prin urmare, conform modelului cauzal, procesul de apariție și de generare a performanței unei organizații este un proces complex, în care rezultatele, adesea, nu apar întâmplător, ci mai degrabă ca urmare a unor acțiuni, și nu în același timp.

Importanța acestui model cauzal al performanței rezidă în faptul că acesta încearcă să explice caracterul complex al conceptului de performanță, ținând cont de elementele și legăturile cauzale care se stabilesc în procesul de generare a performanței.

Modelul Balanced Scorecard (BSC)

Kaplan și Norton (1996, p. 322) propun ca performanța unei entități să se bazeze pe un sistem de monitorizare a performanței, numit „balanced scorecard”. Această metodă ajută entitatea să își acomodeze strategiile pe termen lung cu acțiunile pe termen scurt.

În esență, modelul BSC este un set de indicatori, financiari și non-financiari, care propune ca măsurarea performanțelor organizațiilor să fie efectuată prin echilibrarea și intercondiționarea a patru forțe, utilizând o decupare a organizației pe bază de procese și activități.

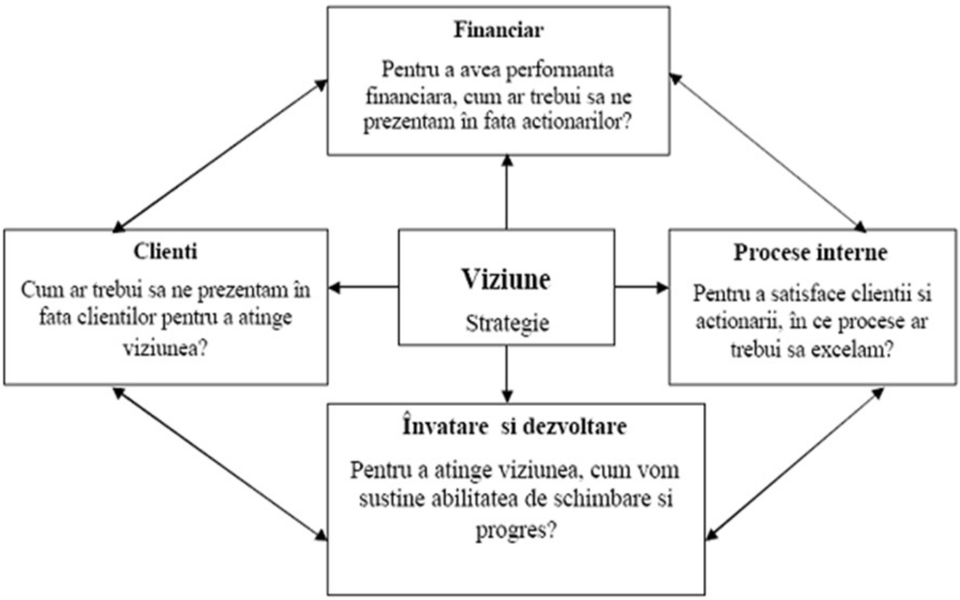
Esența modelului BSC presupune urmărirea indicatorilor de performanță prin intermediul a patru perspective – (Kaplan & Norton, 1996):

- perspectiva financiară – arată dacă crearea, implementarea și executarea strategiei conduce la creșterea profitului, strategia fiind văzută, în primul rând, din punctul de vedere al acționarului;
- clienți – managerii identifică clienții și segmentele de piață în care firma va concura, analizându-se crearea de valoare din perspectiva clienților;
- procese interne – presupune urmărirea proceselor interne care au cel mai mare impact asupra satisfacției clienților și acționarilor;

- învățare și dezvoltare – identifică infrastructura pe care organizația va crea îmbunătățire și dezvoltare, dorindu-se crearea unui climat care să susțină schimbarea, inovarea și dezvoltarea.

Un element important în construcția modelului, ceea ce constituie și una dintre particularitățile acestuia față de alte modele de măsurare a performanței, o constituie perspectiva „învățare și dezvoltare”.

Figură 1 *– Elementele unui model Balanced Scorecard*



Sursa: Kaplan & Norton, 1996.

În opinia celor doi specialiști, concurența și caracteristicile mediului obligă organizațiile „să îmbunătățească permanent competențele pentru a furniza valoare clienților și acționarilor” (Kaplan & Norton, 1996, p. 12).

Învățarea și dezvoltarea provin din trei surse: oameni (urmăriți ca satisfacție, formare, competențe), sisteme (disponibilitate) și proceduri organizaționale.

De asemenea, această perspectivă reprezintă „fundația oricărei strategii”, iar managerii definesc aici competențele și aptitudinile, tehnologia și climatul necesar pentru a susține strategia.

Ulterior, în studiile lor Kaplan și Norton (2004) pun un accent deosebit pe activele intangibile, pe care le împart în capital uman (competențe), capital informațional (sistem informațional) și capital organizațional (capacitatea firmei de a mobiliza și susține procesul de schimbare cerut de strategie).

Extinderea modelului

Parmenter (2007) extinde modelul Balanced Scorecard al lui Kaplan și Norton, crescând numărul perspectivelor din care trebuie evaluată performanța organizațională de la 4 la 6. Autorul consideră insuficiente perspectivele propuse de cei doi, adăugând și cele ale satisfacției angajaților și perspectivelor mediului/comunității.

Satisfacția angajaților este operaționalizată în termeni de cultură organizațională pozitivă, recunoașterea performanțelor, păstrarea angajaților importanți iar, în cazul perspectivei comunitare/a mediului din care organizația face parte operaționalizarea se face în termeni de leadership comunitar, legături cu viitori angajați, legături cu alte organizații locale.

Valoarea acestui model este dată de viziunea sa multidimensională asupra performanței, managerii trebuind, prin sistemul de măsurare a performanței, să își stabilească, atât obiectivele, cât și măsurările de performanță specifice în strânsă corelare cu viziunea și strategia organizației.

Prin urmare, pentru ca un sistem de măsurare a performanțelor să poată fi identificat ca și un sistem de management strategic, indicatorii sistemelor de măsurare a performanței trebuie să fie legați de strategie și, mai mult, să asigure comunicarea și implicit vizibilitatea acesteia. Indicatorii specifici celor patru perspective trebuie, totodată, să asigure un echilibru între aspectele financiare și cele non-financiare ale performanței, precum și între eficiență și eficacitate ca dimensiuni ale acesteia.

Aplicabilitate în sectorul public

Balanced Scorecard este cel mai vizibil și mai des utilizat model în organizațiile private. Într-o măsură din ce în ce mai mare modelul devine cunoscut și aplicat și în sectorul public. Un studiu realizat pe 451

de autorități locale din SUA și 467 din Canada (Lilian Chan, 2004) relevă faptul că 40% dintre managerii acestora auziseră de acest model. Totodată, doar 7,5% din cei care au auzit de acest model l-au și implementat – majoritatea municipalități americane. Interesant de remarcat ar fi faptul că peste 2/3 din cei care au implementat sistemul sunt reprezentate de municipalități cu peste 500 de angajați, ceea ce arată că acest tip de organizații sunt mai responsive la adoptarea unor instrumente manageriale moderne.

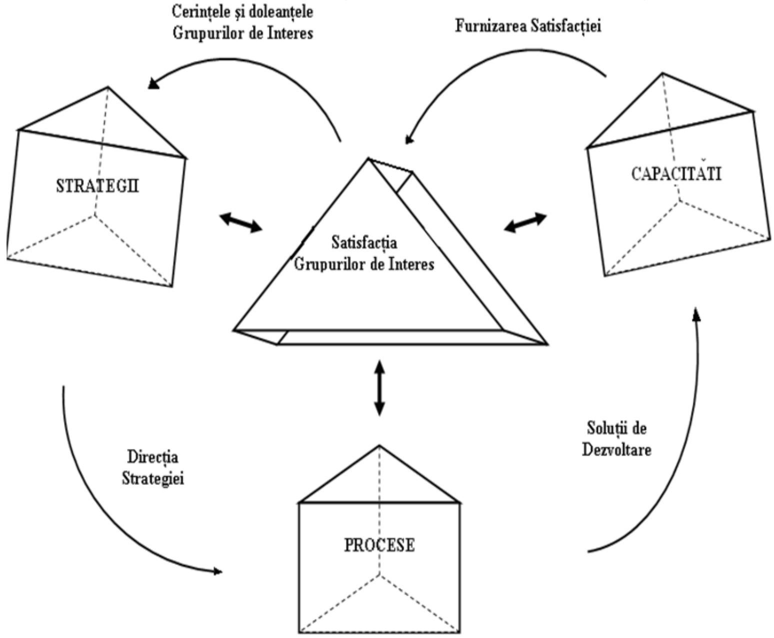
Un alt aspect interesant ar fi faptul că majoritatea celor care au aplicat modelul, au dezvoltat măsuri din toate perspectivele modelului, mai puțin cea legată de inovație și schimbare/ învățare și dezvoltare. 80% din cei care au implementat modelul dezvoltaseră măsuri de evaluare a performanței financiare a organizațiilor lor, cel mai mare procent din cele patru perspective pe care le presupune modelul. Acest lucru arată importanța evaluării cu prioritate a performanțelor financiare în sectorul public nord-american.

Modelul prismei performanței

Modelul prismei performanței a fost construit pentru evaluarea performanței în mediul privat, în accepțiunea acestuia, măsurarea performanței trebuie legată nu numai de cerințele și interesele acționarilor, dar și de necesitățile și cerințele clienților/ consumatorilor, precum și de cele ale angajaților și furnizorilor. Toate aceste grupuri de interes, generic vorbind, fac parte din categoria de „stakeholderi".

Aplicabilitatea modelului pentru sectorul public vine din cerința ca, în plus față de categoriile enunțate mai sus, orice măsurare a performanței ar trebui să evidențieze și satisfacția comunității și a legislativului.

Figură 2 – *Reprezentarea grafică a modelului prismei performanței*



Sursa: Neely și Adams, 2001.

Modelul propus de Neely și Adams (2001), consideră că pentru definirea unor măsurători de performanță fiecare organizație trebuie să răspundă clar și precis la următoarele provocări:

- satisfacția grupurilor de interes – care sunt principalele grupuri de interes și care le sunt cerințele și solicitările?
- strategie – care sunt strategiile care trebuie implementate pentru satisfacerea cerințelor și doleanțelor grupurilor de interes?
- procese – care sunt procesele și activitățile importante a fi desfășurate de organizație în vederea satisfacerii cerințelor și doleanțelor grupurilor de interes?
- capacități – care sunt capacitățile și resursele necesare a fi implicate în procesele și activitățile importante ale organizației?
- contribuția grupurilor de interes – care este (sau ar trebui să fie) contribuția pe care fiecare grup de interes trebuie să o acorde pentru menținerea și dezvoltarea capacităților?

Răspunsul dat întrebărilor de mai sus, la nivelul organizațional, furnizează o succintă dar pertinentă imagine a nivelului de performanță

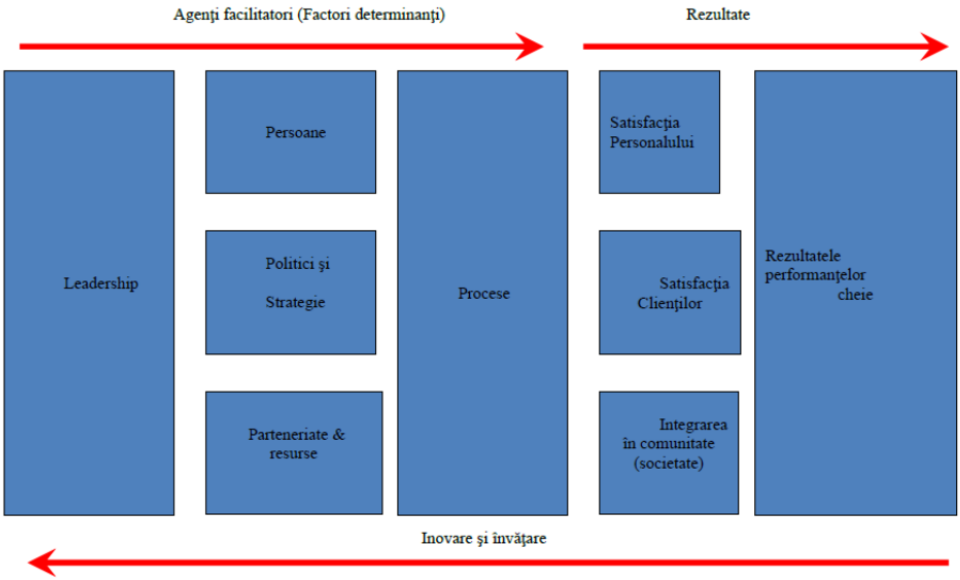
organizațional. Totodată, răspunsul dat întrebărilor reflectă, în mare măsură, zonele de interes din punctul de vedere al performanței care influențează direct rezultatele organizației.

Modelul EFQM (European Foundation for Quality Management)

Acest model, cunoscut și ca „modelul EQFM al excelenței" reprezintă, în fapt, un cadru pentru sistemele de management organizaționale și reprezintă o evaluare nonprescriptivă care poate fi utilizată pentru a obține o viziune de ansamblu asupra oricărui tip de organizație, indiferent de mărimea acesteia, vechime sau sectorul în care activează.

Prin intermediul unui asemenea proces, o organizație va fi capabilă să-și identifice mult mai bine prioritățile și să atribuie resurse.

Figură 3 *– Reprezentarea grafică a modelului EFQM*



Sursa: www.efqm.org

O variantă evoluată a modelului Managementului Calității Totale (TQM), modelul EFQM este axat pe nouă criterii. Cinci dintre acestea sunt legate de dimensiunea facilitării (factori determinanți), iar 4 dintre criterii țin de dimensiunea „rezultate". Criteriile dimensiunii „facilitare" acoperă activitățile organizației iar criteriile dimensiunii

„rezultate” sunt axate pe ceea ce organizația realizează, rezultate pe care aceasta le țintește, măsoară și îndeplinește. Rezultatele sunt obținute datorită factorilor determinanți (facilitare), iar factorii determinanți sunt îmbunătățiți mulțumită feedback-ului oferit de rezultate.

Premisa de bază în cazul acestui model este că obținerea unor rezultate excelente de durată, în acord cu performanța, clienții, angajații și societatea este posibilă prin parteneriate și resurse, precum și prin procese eficiente.

Modelul a fost utilizat ca bază a implementării Common Assesment Framework (CAF) în administrația românească, aplicarea acestuia nu a avut însă un succes deosebit. Începuturile implementărilor sistemului sunt datate în 2004, când, la inițiativa UCRAP (Unitatea Centrală pentru Reformă în Administrația Publică) s-a inițiat procesul decizional prin care în cadrul a două instituții centrale, Ministerul Administrației și Internelor și Agenția Națională a Funcționarilor Publici, s-a implementat faza pilot a CAF, iar în 2005 cadrul a fost extins la nivelul ministerelor, prefecturilor și consiliilor județene. În acest sens au fost elaborate un ghid de implementare a CAF dar și Planuri Naționale de Acțiune CAF pentru perioadele 2007-2009 și 2009-2011. Totodată, pe lângă cadrul strategic de aplicare, s-au creat și instrumente instituționale – o Unitate Specială privind Eficiența și Calitatea (Matei și Lazăr, 2011).

Acest model a fost utilizat în măsurarea performanței administrației publice în mai multe state ale Uniunii Europene, inclusiv Marea Britanie, fiind atractiv pentru că este simplu, non-prescriptiv, relativ deschis și presupune costuri reduse, organizațiile putând să-l folosească drept un cadru adaptat nevoilor, caracteristicilor și situațiilor specifice.

*

* *

Responsabilitatea este unul dintre conceptele care sunt în atenția teoriilor administrației publice de mult timp; totodată, au existat multiple încercări de a defini și operaționaliza termenul. Termenul din limba engleză la care ne referim (tradus prin „responsabilitate”), este „accountability”.

În condițiile în care Noul Management Public are ca și elemente definitorii „agentificarea" care presupune o componentă importantă de descentralizare și autonomie locală, opinăm că scopul modificării structurilor administrative și transferării puterii de decizie către locul / nivelul administrativ aflat în proximitatea problemei căreia administrația i se adresează, trebuie să fie cel al creșterii eficienței și eficacității sectorului public. Asta înseamnă că autoritățile trebuie eficientizate și flexibilizate, pentru a le face mai performante în atingerea scopului și obiectivelor lor. Creșterea performanței acestora nu se poate face fără o măsurare a nivelului de performanță atins de managementul public.

Descentralizarea este un proces complex și multidimensional, care presupune, pe lângă responsabilizare și un nivel ridicat de autonomie financiară. Conceptul de descentralizare este strâns legat de modul în care se realizează un transferul responsabilități și totodată autoritate pentru funcția publică, dinspre nivelul central către administrațiile publice locale.

Proces absolut necesar pentru o mai buna administrare a problemelor cetățenilor, descentralizarea este strâns legată de principiul subsidiarității care presupune transferul capacității de decizie la cel mai apropiat nivel administrativ legat de problema ce trebuie rezolvată. Descentralizarea poate fi răspunsul pentru multe dintre problemele acumulate la nivelul bunei guvernări și a eficienței de utilizare a banilor publici, ea nefiind un scop în sine ci o metodă de a furniza servicii publice mai eficiente, servicii care trebuie corelate cu nevoile beneficiarilor.

În cazul finanțelor publice locale, descentralizarea aduce, pe lângă gradul ridicat de independență și o creștere proporțională a responsabilității autorităților locale în ceea ce privește crearea de resurse dar și gestionarea autonomă a acestora. Chiar dacă importanța autorităților locale în ceea ce privește asigurarea serviciilor publice, a crescut simțitor în ultimii peste 20 de ani, există și un deficit de resurse, care amenință buna funcționare a serviciilor livrate către cetățeni. Luând în considerare cele de mai sus, putem susține faptul că utilizarea eficientă

a resurselor publice este vitală, iar identificarea mai multor surse inovative de finanțare, necesară.

O altă problemă în ceea ce privește relația central-local, cu implicații asupra descentralizării este legată de lipsa unor obiective clare, ceea ce de multe ori produce instabilitate în toate relațiile interguvernamentale, rezultând de aici ineficiența ofertei de servicii.

În procesul descentralizării din administrația românească există desigur și obstacole, precum:

- resurse financiare de multe ori insuficiente, în condițiile descentralizării unor servicii;
- un proces de alocare și utilizare a resurselor de la nivel central neclar, de multe ori nu bazat pe criterii obiective ci pe alocări discreționare, pe principii de apartenență politică;
- lipsa unui corp de funcționari publici specializați;
- obiective și standarde neclare (EFOR, 2013).

O constatare interesantă asupra descentralizării din România, încă actuală, este cea Institutului Pentru Politici Publice, din anul 2001: „gradul de descentralizare a crescut în ultimii ani, mai multe servicii trecând din administrarea autorităților centrale în cea a autorităților locale. Implementarea descentralizării s-a făcut de multe ori fără o evaluare prealabilă a situației din teritoriu, lucru care ar fi permis o mai bună aproximare a numărului de sarcini descentralizate precum și a perioadei de timp necesare" (IPP, 2001, p.35).

În îndeplinirea sarcinilor diversificate și complexe ce îi revin, administrația locală are nevoie de resurse financiare importante. Deoarece serviciile prestate de către aceste instituții, în marea lor majoritate nu se efectuează in schimbul unei plăți, finanțarea cheltuielilor se asigură pe seama resurselor colectate de către autoritățile publice, apelând la contribuabilii săi, persoane fizice și juridice, cu titlu de impozite, contribuții sau taxe, iar in cazul în care aceste resurse sunt insuficiente se apelează la împrumuturi. Gradul de autonomie locală a comunității este strâns dependent de ponderea veniturilor realizate pe plan local raportat la celelalte surse de venituri ale bugetelor locale. În

urma procesului de descentralizare s-a dorit corelarea competențelor autorităților locale cu veniturile bugetelor locale.

De asemenea, sistemul veniturilor locale a cunoscut o perioadă de reformă în ultimii 15 ani. Dacă anul 1998 a cunoscut primele încercări, prin reglementări legale care stabileau că 40% din impozitul pe venit încasat la nivelul localității reprezenta venit propriu al bugetului local, modificările ulterioare (2006) au stabilit cota aferentă bugetului local la 47%, redusă apoi de-a lungul timpului la 44% (2010) și 41,75%.

Reducerea, în ultima perioadă, a cotelor defalcate nu este în spiritul și sprijinul descentralizării și autonomiei locale, în condițiile în care, la nivelul anului 2013, cotele defalcate din impozitul pe venit reprezentau o sursă importantă de venituri ale bugetelor locale – 30% la nivelul autorităților locale românești (incluzând și sumele alocate din cote defalcate pentru echilibrare), în condițiile în care încasările din impozite și taxe locale generează 18% din venituri. Lipsa de predictibilitate și frecvența modificărilor legislative reprezintă un factor negativ identificat și de alți autori (Stoica, Oprea și Mehdian, 2013, p.160) Administrația locală românească este încă dependentă de nivelul central, 42% din veniturile bugetelor locale sunt alcătuite din sume defalcate din taxa pe valoare adăugată (TVA) și subvenții.

Lazăr și Inceu (2006, p.70) ulterior Lazăr, Inceu și Moldovan (2009) consideră că o abordare descentralizată presupune că, odată ce fondurile au fost alocate structurilor locale responsabile, nu mai este necesar ca guvernul central să se amestece sau să încerce să influențeze modul în care oficialitățile locale aleg sa cheltuie banii, dar, ca măsură de precauție guvernul central să monitorizeze activitatea autorităților locale în special legat de furnizarea unor servicii de interes național. Această abordare nu este în concordanță cu structura actuală a sistemului financiar. În opinia autorilor, trecerea la finanțarea complementară totală prin preluarea cheltuielilor de către autoritățile locale poate constitui o soluție, deși bugetele locale sunt confruntate cu presiuni imense pentru păstrarea echilibrului bugetar.

Suntem de acord că descentralizarea poate avea și efecte nedorite și neanticipate, pericol asupra căruia atrag atenția curentele post-NPM. Autoritatea excesivă și puterea discreționară a aleșilor locali în implementarea programelor și utilizarea de fonduri au dus, în multe cazuri, la alocări inechitabile și ineficiente de fonduri, cheltuieli nejustificate și corupție (a se vedea cazurile președinților de Consilii Județene). De asemenea, sistemul de alocare a cotelor defalcate poate nu este cel mai eficient din perspectiva acoperirii nevoilor cetățenilor din comunitățile mai puțin dezvoltate. Un studiu al Institutului de Politici Publice – IPP (2010) constată că, „după introducerea cotei unice a impozitului pe venit și renunțarea la sistemul de impozitare progresivă, s-a produs un fenomen interesant și, probabil, neplanificat de decidenții de la nivel central: disparitățile dintre localități au crescut și mai mult, deoarece impozitul pe venit se colectează în special în mediul urban" (IPP, 2010, p. 15). Disparitățile evidente dintre localități este unul dintre motivele pentru care n-am concentrat cercetarea asupra nivelului administrativ al municipiilor.

Autoritatea excesivă și puterea discreționară, venite la pachet în administrația publică românească, odată cu descentralizarea și creșterea gradului de autonomie locală, nu sunt un efect al politicilor de tip New Public Management, deși unele dintre statele în care s-a aplicat sistemul, au avut de-a face cu probleme pe undeva asemănătoare, dar la o scală mai redusă. O administrație modernă presupune adoptarea principiilor Noului Management Public, împreună cu rezolvarea problemelor critice, cărora Neo-Weberianismul și Noua Guvernanță Publică li se adresează.

Din considerentele sus-amintite – nevoia de management public performant, o autonomie locală coerentă și responsabilizatoare, o nevoie de creștere a eficienței și capacității administrației, în ceea ce privește planificarea strategică și managementul operațional – considerăm vitale instrumente precum cel al măsurării performanței, atât performanța de ansamblu, cât și cea financiară. Din acest motiv ne-am aplecat în analiza noastră asupra tendințelor actuale din managementul public și asupra problematicii performanței, trecând dinspre general (modele generice

ale performanței, definire, măsurare, instrumente), spre specific (performanța în sectorul public, măsurare și caracteristici ale indicatorilor de performanță financiară).

2. PERFORMANȚA FINANCIARĂ ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

2.1. Considerații privind performanța financiară

Premisa de bază referitoare la performanța financiară, una din dimensiunile cele mai importante ale sistemelor generice de măsurare a performanței, este aceea că ea rezultă din situațiile financiare ale fiecărei entități.

Performanța financiară în sectorul public poate fi observată dintr-o perspectivă ușor diferită decât în cea din mediul privat. Deși se poate considera validă afirmația că localitățile sau comunitățile se află într-o competiție economică, luptându-se pentru bunăstarea cetățenilor lor sau pentru atragerea de forță de muncă înalt calificată, condiționalitățile financiar-bugetare ale autorităților locale au un grad de uniformizare ridicat, diferențele făcându-se în funcție de dimensiunea unității administrativ-teritoriale și gradul de dezvoltare economică al acesteia.

Astfel putem privi perspectiva performanței financiare și ca una a măsurării condiției sau situației financiare a comunităților iar realizarea unor ierarhii a acestora să ne ducă la identificarea celor mai performante dintre ele.

Performanța, de altfel identificată cu ajutorul unor termeni adiacenți precum condiția/ situația financiară, a fost are numeroase forme, însă una din principalele abordări ale condiției și poziției financiare este legată de capacitatea autorităților de a furniza un nivel de servicii corespunzător și a-și îndeplini obligațiile prezente și viitoare (Levine, 1980; Stanley, 1980; Groves și Valente, 1994; Pagano și Hoene, 2002; Douglas și Gaddie, 2002; Jones, 1979; GASB, 1987; Pagano, 1993).

Măsura în care autoritățile locale reușesc să satisfacă nevoile propriilor cetățeni este direct legată de nivelul de resurse financiare avute la dispoziție (Musgrave și Musgrave, 1980), dar în special de modul în care acestea sunt manageriate – deciziile aleșilor locali trebuie să corespundă nevoilor comunității. De multe ori însă, nu există un proces structurat de identificare a nevoilor cetățenilor și nici procese manageriale eficiente și eficace.

Preferințele cetățenilor în materie de bunuri și servicii publice sunt influențate în mare măsură de factorii demografici, economia locală, nivelul veniturilor membrilor comunității, infrastructura existentă, dimensiunea sectorului public, dar și situația financiară a autorității locale (Dougherty, Klase și Song, 2000; Hendrick, 2004; Bartik, 1996).

O asumpție logică este aceea că în perioade de creștere economică, o creștere a activității economice la nivel național se reflectă și asupra comunității locale prin creșterea cererii de bunuri și servicii, creșterea nivelului veniturilor, creșterea valorii proprietăților și creșterea consumului – factori care au un impact imediat asupra resurselor disponibile ale sectorului public. Totodată, preferințele și nevoile cetățenilor se modifică, dar și cele ale autorităților publice – noi programe și proiecte vor fi finanțate, noi servicii vor fi furnizate, iar calitatea furnizării celor existente este de așteptat să crească. (Mikesell, 2007; Wang, Dennis și Tu, 2007)

În perioade de descreștere sau criză economică, situația financiară a autorităților locale se deteriorează, însă așteptările cetățenilor, legate de nivelul furnizării de bunuri și servicii, sunt aceleași (Levine, 1980; Hou, Moynihan și Ingraham,2002). Criza economică globală a dus la creșterea interesului publicului și a factorilor de decizie în dezvoltarea unor sisteme de prevenție care să anticipeze crizele, în condițiile în care efectele acestora sunt mai puternice în țările cu economii emergente (Cocriș, Percic și Apostoaie, 2013, p. 69. Răspunsul autorităților în condiții de criză este de multe ori acela de a reduce sau a amâna anumite cheltuieli, a crește nivelul impozitelor sau a reduce personalul. Administrația românească este, totuși, una protectoare cu membrii săi, astfel că, în condițiile unui relativ imobilism fiscal, în ceea ce privește stabilirea

nivelului taxelor și impozitelor locale, de cele mai multe ori, măsurile afectează nivelul altor cheltuieli, de obicei cele de capital, care sunt menite a genera dezvoltare locală.

Deși pe termen scurt acestea par a fi cele mai bune soluții, în fapt, pe termen lung acestea au un efect distructiv, afectând pe termen lung situația financiară a comunității și implicit a autorităților locale (Niskanen, 1994).

Definire și concepte

Analizând literatura de specialitate, putem observa că practicienii și mediul academic totodată, tind să definească performanța financiară utilizând aproximativ aceiași termeni, ori să utilizeze elemente asemănătoare în construcția conceptului.

Regulamentul BNR privind clasificarea creditelor și plasamentelor[1] definește performanța financiară ca fiind aceea care reprezintă reflectarea potențialului economic și a solidității financiare ale unei entități economice, obținută în urma analizării unui ansamblu de factori cantitativi (indicatori economico-financiari calculați pe baza datelor din situațiile financiare anuale și periodice) și calitativi.

Agenția de rating Moody's definește performanța financiară drept produsul deciziilor acumulate a factorilor de decizie în ceea ce privește structura veniturilor și baza cheltuielilor autorităților locale, precum și mediul economic în care autoritatea locală operează (Moody's, 2013, p. 9).

Performanța financiară este identificată, definită și măsurată prin intermediul unei multitudini de concepte precum: „sănătate financiară" (fiscal health și financial health), condiție financiară (fiscal condition și financial condition), poziție financiară (financial position), fiscal distress, fiscal stress, criză fiscală (fiscal crisis), criză financiară (financial crisis), presiune fiscală (fiscal strain), concepte care în totalitatea lor sunt subsumate performanței ori pot fi considerate dimensiuni ale acesteia.

[1] Regulamentul nr. 16/2012 privind clasificarea creditelor şi plasamentelor, precum şi determinarea şi utilizarea ajustărilor prudenţiale de valoare, disponibil la http://www.bnro.ro/DocumentInformation.aspx?idDocument=13678&directLink=1.

International City/County Management Association (ICMA) prin al sau *Financial Trends Monitoring System* (FTMS) (Groves et al., 1981; Nollenberger et al., 2003) descompune condiția financiară în 4 părți componente:

- capacitatea de a plăti obligații imediate – „solvabilitatea lichidităților" (cash sovency);
- capacitatea de a plăti obligațiile în perioada financiară curentă, exercițiul bugetar curent – solvabilitate bugetară (budgetary solvency);
- capacitatea de a continua plata obligațiilor în exercițiile bugetare viitoare – solvabilitate pe termen lung (long-run solvency);
- capacitatea de a continua furnizarea serviciilor publice așteptate de cetățeni – solvabilitatea la nivelul serviciilor (service-level solvency).

Greenberg și Hillier (1995) consideră că situația financiară a unei organizații poate fi măsurată prin intermediul unei serii de indicatori strâns legați de sustenabilitatea, flexibilitatea și vulnerabilitatea acesteia:

- prin sustenabilitate se înțelege capacitatea organizației de a menține, promova și proteja bunăstarea populației, utilizând resursele aflate la dispoziția sa;
- flexibilitatea este înțeleasă ca fiind capacitatea unei organizații de a răspunde transformărilor economiei sau ale situației financiare proprii, în limitele abilităților fiscale proprii, capacitate care depinde de gradul în care poate reacționa la asemenea transformări prin limitele datoriei publice sau transferurilor, și mai ales prin modificarea cotelor impozitelor – ținând cont de capacitatea de pârghie fiscală a acestora (Inceu, 2005);
- vulnerabilitatea reprezintă nivelul de dependență al organizației de fonduri externe primite prin intermediul transferurilor sau granturilor.

Public Sector Accounting Board (PSAB), Canada, definește condiția financiară (financial condition) drept „sănătatea financiară" (financial health) a unei municipalități, evaluată prin capacitatea de a-și respecta obligațiile financiare, atât în ceea ce privește angajamentele legate de serviciile oferite cetățenilor cât și obligațiile financiare către creditorii

săi, angajați și terți (PSAB, 2007, p. 2). Conceptul este extins prin adăugarea dimensiunii referitoare la mediul contextual economic și financiar, care are implicații pe termen scurt și lung asupra sănătății financiare a municipalităților.

Governmental Accounting Standards Board (GASB)[2], un organism non-profit american, responsabil cu aplicarea și îmbunătățirea standardelor de raportare financiară și contabilă, definește situația/ condiția economică a autorității locale drept „un compus al sănătății financiare și al abilității și bunăvoinței de a-și îndeplini obligațiile financiare și angajamentele de a furniza servicii"(GASB, 2005, p. 21). Observăm în abordarea GASB descompunerea termenului de situație economică al autorității în 3 dimensiuni, 2 temporale – perioada curentă, cea pe termen lung și o a treia dimensiune referitoare la componenta de furnizare a serviciilor. Mergând mai departe, instituția afirmă că performanța financiară a autorității locale poate fi măsurată luând în considerare situația activelor nete ale acesteia, echilibrul bugetar sau situația lichidităților (GASB 1987, 1999, 2004).

Berne (1992, p. 17) consideră, într-un raport al aceleiași instituții, condiția financiară drept probabilitatea ca autoritatea să-și susțină obligațiile financiare către creditori, consumatori, angajați, furnizori precum și obligația de a furniza servicii cetățenilor atât în prezent cât și în viitor.

Wang, Dennis și Tu (2007, p.3) definesc și ei condiția financiară drept abilitatea organizației de a-și îndeplini la timp obligațiile financiare. Dimensiunea temporală a susținerii obligațiilor presupune că, dacă municipalitatea este capabilă a-și plăti obligațiile fără a afecta situația financiară, atunci se presupune că aceasta are o condiție financiară bună. Totodată, autorii au o abordare puțin diferită în definirea performanței financiare, văzând-o drept simpla diferență între venituri și cheltuieli, condiția financiară a autorității fiind un concept

[2] Importanța acestui organism este una ridicată, municipalitățile americane respectă standardele impuse de această instituție pentru a obține informații relevante din partea auditorilor și, cel mai important, eșecul în a respecta standardele GASB poate afecta negativ încercările autorităților locale de a emite obligațiuni.

mai vast, care încorporează performanța. Autorii cad de acord asupra faptului că un nivel scăzut de performanță financiară va conduce la deteriorarea condiției financiare, atât pe termen scurt cât și pe termen lung (Wang, Dennis și Tu, 2007, p.4). Ca factori ce afectează condiția financiară sunt identificați strategiile menite a îmbunătăți solvabilitatea (aici opinia autorilor este că strategiile de destinate solvabilității pe termen scurt nu duc neapărat la îmbunătățirea condiției financiare pe termen lung) dar și cererea pentru servicii de calitate din partea cetățenilor dar și disponibilitatea acestora de a le plăti. Nu suntem întrutotul de acord cu o definire simplistă a performanței financiare, acceptăm însă pluralitatea de opinii în această privință.

Caperchione și Mussari (2000, *apud* Padovani și Scorsone, 2011, p.95) observă că la nivel local, autonomia fiscală și financiară a acționat ca principal driver, din moment ce obiectivul principal a translatat de la „utilizarea corectă a fondurilor guvernamentale" către „utilizarea eficientă și eficace a taxelor și impozitelor plătite de cetățeni"

Deși literatura în domeniul performanței financiare a autorităților locale dar și cea din domeniile generale ale contabilității și finanțelor nu fac o diferențiere între „condiție financiară" și „poziție financiară", în opinia unor autori (Sohl et al., 2009, p.75) aceste concepte ar trebui diferențiate și utilizate în funcție de sensurile lor diferite. Motivația acestei clarificări a conceptelor stă în abilitatea de a face diferențierea între tipurile de comparații ce pot fi realizate prin intermediul anumitor analize. Un alt motiv este acela că se vor putea realiza separări clare între descrieri ale atributelor financiare și concluziile care vor putea fi trase de pe urma examinării acestor atribute.

Analiza comparativă a poziției financiare utilizează indicatori financiari pentru a compara o autoritate locală sau un grup de autorități cu alte autorități sau grupuri situate pe același palier, pentru a stabili poziția relativă a autorității pentru fiecare indicator financiar. Aceasta ierarhizează autoritățile și compară scorul obținut de fiecare autoritate locală cu media sau mediana grupului/ cohortei – astfel că nu este evaluată condiția financiară a municipalităților. Analiza implică utilizarea indicatorilor financiari sau a indicilor pentru a măsura în mod obiectiv

condiția financiară a municipalității și apoi compararea sau benchmarkingul poziției financiare cu un standard unanim acceptat de studii anterioare sau de autorități echivalente sau superioare.

Hendrick (2004, p. 80) utilizează dimensiunea sănătății fiscale definind-o „în general ca abilitatea autorității de a-și respecta obligațiile financiare și cele de furnizare a serviciilor”, luând în considerare și dimensiunea temporală – „atât în prezent cât și în viitor”.

O abordare similară este cea a lui Clark (1994) care subliniază prioritatea în respectarea obligațiilor de plată pe termen scurt și lung, aceasta fiind considerată mai importantă decât menținerea constantă a nivelului serviciilor.

După cum putem observa, deși se utilizează un set de termeni, dimensiunile majore ale sănătății financiare a autorităților locale sunt relativ comune și nu generează dispute în rândul specialiștilor.

Padovani si Scorsone (2011, p. 94) definesc sănătatea financiară ca și abilitatea de ansamblu a unei autorități locale de a menține capacitatea de răspuns la o situație de urgență. Indicatorii prin care este măsurată sunt diverși – economici, demografici, ai veniturilor și cheltuielilor, datorie publică iar Peterson (1976) consideră că sănătatea financiară este definită, determinată și implicit măsurată prin forțe socioeconomice.

„Fiscal strain” este un alt termen utilizat, reprezentând „adaptarea incompletă la modificarea nivelului resurselor și la problemele cu care se confruntă municipalitatea” (Clark 1977, p. 55). Diferența în ceea ce privește terminologia nu este întotdeauna clară – același autor identifică mai multe tipuri de indicatori ai presiunii fiscale: probabilitatea de a intra în incapacitate de plată în ceea ce privește răscumpărarea obligațiunilor; indicatori tip raport: datorie netă/bază de impozitare, datorii pe termen scurt/datorii pe termen lung; caracteristici socio-economice precum populație, venitul median al gospodăriilor și indicatori ai fluxului de venituri – regăsim aceste dimensiuni în nenumărate studii referitoare la performanță financiară, stres financiar, sănătate financiară etc.

O altă abordare a operaționalizării performanței sau lipsei performanței financiare sau fiscale a autorităților locale este cea legată de concepte precum stres financiar (fiscal stress) sau suferință financiară / fiscală (fiscal distress).

„Fiscal stress" este asociat cu capacitatea autorității locale de a-și îndeplini obligațiile pe termen scurt și lung, a evita intrarea în incapacitate de plată sau preluarea administrării de către stat (Padovani si Scorsone 2011, p. 94).

Putem rafina accepțiunea conceptului de „fiscal distress", drept una strâns legată de nevoia de asistență sau de ajutor. Jones și Walker (2007, p. 396) interpretează acest concept drept inabilitatea autorităților locale de a menține nivelurile pre-existente ale serviciilor oferite comunității.

Multitudinea tipurilor de concepte ce sunt subsumate performanței financiare a autorităților publice ne face să prezentăm valențele conceptului sub forma tabelului de mai jos:

Tabel 1 *– Definiții ale performanței financiare*

<table>
<tr><th>Termeni</th><th>Autori</th><th>Definiție</th><th>Utilizat de alți autori</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Fiscal health</td><td>Berry (1994)</td><td>Măsura în care resursele financiare depășesc obligațiile.</td><td>Honadle and Lloyd-Jones (1998); Kleine et al. (2003); Honadle (2003); Carmeli (2007)</td></tr>
<tr><td>Ladd and Yinger (1989)</td><td>Capacitatea unei municipalități de a furniza servicii publice rezidenților săi.</td><td></td></tr>
<tr><td>Hendrick (2004)</td><td>Capacitatea autorităților de a-ți îndeplini obligațiile financiare și de furnizare a serviciilor.</td><td></td></tr>
<tr><td>Financial health</td><td>Zafra et al. (2009a)</td><td>Abilitatea instituției de a-și suporta datoriile și a asigura totodată niveluri acceptabile ale serviciilor.</td><td>Groves et al. (1981); Mercer și Gilbert (1996); Honadle and Lloyd-Jones (1997); Petro (1998); Honadle (2003); Hendrick (2004)</td></tr>
<tr><td>Condiție financiară / Fiscal condition</td><td>Ratcliffe et al. (1990)</td><td>Abilitatea unui district de a furniza servicii de calitate rezonabilă la un nivel rezonabil al impozitării rezidenților săi.</td><td>Petersen (1977), Honadle și Lloyd-Jones (1998); Kleine et al. (2003); Honadle (2003); Kloha et al. (2005b); Carmeli (2007)</td></tr>
</table>

Termeni	Autori	Definiție	Utilizat de alți autori
Condiție financiară / Financial condition	Berne (1992)	Autoritatea este probabil să-și poată susține obligațiile către creditori, angajați, contribuabili și alți stakeholderi dar și obligația de a-și servi cetățenii atât în prezent cât și în viitor.	Lorig (1941); Petersen (1977); Hughes și Laverdiere (1986); Zehms (1991); Brown (1993, 1996); Mercer și Gilbert (1996); Honadle și Lloyd-Jones (1998); Wolff și Hughes (1998); Petro (1998); Carcaba (2004); Chase și Phillips (2004); Zafra et al. (2006); Wang et al. (2007); Zafra et al. (2009a, 2009b).
	GASB (1999, 2004), Mead (2001)	Abilitatea guvernului de a furniza servicii la un nivel adecvat și de a-și respecta obligațiile curente și viitoare.	
	GASB (1999, 2004); Jones (1979); Chaney et al. (2002)	Succes financiar măsurat prin modificările activelor nete, fonduri de capital sau cash-flow-uri nete.	
	Wang et al. (2007)	Abilitatea unei organizații de a-și respecta obligațiile financiare la timp.	
	Groves et al. (1981)	Are multiple sensuri:- Solvabilitatea lichidităților (Cash sovency) – autoritățile sunt capabile a genera suficiente lichidități pentru a-și acoperi obligațiile; - Solvabilitate bugetară (Budgetary solvency) – autoritățile sunt capabile să genereze suficiente venituri într-o perioadă bugetară, pentru a-și acoperi cheltuielile, fără a provoca deficit; - Solvabilitate pe termen lung (Long-run solvency) – capacitatea de a-si susține toate cheltuielile, cele de pe parcursul anului bugetar cât și cele care vor apărea în anii următori – un echilibru pe termen lung în ceea ce privește veniturile și cheltuielile;	

Termeni	Autori	Definiție	Utilizat de alți autori
		- Solvabilitatea la nivelul serviciilor (Service-level solvency) – capacitatea unei autorități de a susține nivelul de servicii publice furnizate la un standard necesar pentru asigurarea bunăstării comunității și a satisface nevoile cetățenilor.	
	Lin and Raman (1998)	Probabilitatea de a avea capacitatea de a susține nivelul curent de servicii la niveluri acceptabile ale impozitării.	
	CICA (1997, 2009)	Sănătatea financiară măsurată prin sustenabilitate, flexibilitate și vulnerabilitate.	
Poziție financiară / Financial position	Lorig (1941)	Capacitatea de a plăti datoriile.	Hughes și Laverdiere (1986) Mead (2001)
Fiscal distress	Kloha et al. (2005a, 2005b)	Eșec în a atinge standardele poziției operaționale, datoriei, nevoilor comunității și resurselor pe parcursul mai multor ani.	Cabill și James (1992) Kleine et al. (2003) Carmeli (2007).
	Jones and Walker (2007)	Inabilitatea de a furniza serviciile la niveluri preexistente.	
Fiscal stress	Wolman (1992)	Sănătate fiscală slabă relativ la alte municipalități sau o deteriorare a situației financiare a unei municipalități de-a lungul timpului	Petersen (1977) Morgan și England (1983) Huges și Laverdiere (1986)Wolman (1992) Clark (1994), Honadle (2003) Kloha et al. (2005a) Scorsone (2011)
Criză / Fiscal crisis	Inman (1995)	Atunci când potențialul de colectare a veniturilor este insuficient pentru a acoperi cheltuielile la care municipalitatea este obligată prin lege.	Carmeli (2003, 2007) Honadle (2003) Wolff (2008)
	Hirsch and Rufolo (1990)	Atunci când o municipalitatea ajunge în situația absenței flexibilității bugetare.	

Termeni	Autori	Definiție	Utilizat de alți autori
	Chernick and Reschovsky (2001)	Discrepanță între veniturile colectate și necesarul de cheltuieli.	
Criză financiară / Financial crisis	Carmeli (2003)	Atunci când o organizație nu-şi plătește obligațiile curente la timp.	Zafra et al. (2009b)
Presiune financiară / Fiscal strain	Clark (1994)	Lipsa adaptabilității unei autorități la mediul său privat.	Clark (1977) Morgan și England (1983)

Sursa: Cabaleiro et al., 2012, pp. 3-4.

După cum se poate observa, abordările nu sunt substanțial diferite în ceea ce privește definirea performanței financiare a autorităților locale. Ca și abordare generală, principalele agenții de rating conturează condiția financiară drept abilitatea autorității locale de a-și plăti la timp obligațiile – o formulare concisă dar care are în spate o operaționalizare extrem de detaliată a indicatorilor prin care aceasta este măsurată.

2.2. Modele de analiză a performanței financiare în administrația publică locală

În această parte a lucrării vom face o prezentare a principalelor modele de măsurare a performanței financiare, în diferitele lor forme, sisteme aplicate la nivelul autorităților locale din țări precum Statele Unite ale Americii, Canada, analizate de autori din țări ca Israel, Spania, dar și abordările legate de măsurarea performanței financiare a autorităților locale românești.

Performanța financiară a unei municipalități este influențată de numeroși factori, care, din punctul nostru de vedere, acționează simultan. Factorii sunt atât de natură internă cât și externă autorităților locale. Ne referim aici la cheltuieli și venituri, practici manageriale, economia locală, cadrul legislativ și modificările acestuia, factori sociali, factori demografici, factori politici, dar și evenimente speciale, neprevăzute cum ar fi dezastrele naturale.

Etapa de analiză a performanțelor financiare este văzută drept una importantă dintr-o pluralitate de perspective: una a fundamentării politicilor interne privind nivelul fiscalității, dar și al altor tipuri de venituri, și alta a politicilor de cheltuieli operaționale și stabilirea nivelului investițiilor autorității locale (Lazăr, Inceu, Zai, 2005, p. 67).

În ceea ce privește analiza performanței financiare a municipalităților, literatura de specialitate nord americană este cea mai generoasă în a oferi modele. Asta și datorită faptului că, la nivelul statelor federației americane există, o practică extinsă ce utilizează, în mod obișnuit, instrumente de măsurare a performanței financiare, pe baza unui cadru legislativ și de raportare financiară bine definit.

După cum am mai subliniat, termenului de performanță financiară i se subsumează o serie de concepte care converg spre a identifica situația financiară a municipalităților.

În prezentarea modelelor de analiză a performanței financiare am ales un mod grupare care să ofere șansa unei mai bune înțelegeri a tipologiei acestora, din perspectiva scopurilor studiului nostru. Am pornit de la a rezuma eforturile incipiente, trecând apoi la analiza modelelor pe baza a două mari categorii:

- **modele instituționale** – sunt acele modele generate de anumite organizații publice și non-profit sau cercetători, care au fost utilizate frecvent de către municipalități sau de alți cercetători în conturarea studiilor/modelelor proprii;
- **modele și studii ale performanței financiare** – sunt studii care au la baza modele instituționale. Unele dintre aceste studii analizează doar variabile legate de performanța financiară, altele, în schimb dezvoltă modelele instituționale integrând în modelul propriu caracteristicile socio-economice ale comunității.

Primele eforturi de măsurare a performanței financiare

Kloha, Weissert și Kleine sunt cei care în 2005 realizează un rezumat al principalelor eforturi instituționale în domeniul măsurării performanțelor municipalităților americane.

Astfel, unul dintre primele studii care examinau gradul de „sănătate” al autorităților/guvernelor locale americane a fost cel realizat de *Advisory Commission on Intergovernmental Relations*, ACIR. În anul 1973, această comisie a analizat un număr de 30 de orașe care întâmpinau probleme financiare serioase. Sistemul de analiză era compus din 6 indicatori, a căror implementare era menită a avertiza asupra situației dificile a acestora. Semnalele transmise de sistemul de indicatori erau următoarele:

- debalansare a echilibrului veniturilor și cheltuielilor, prin care cheltuielile curente depășeau semnificativ veniturile curente pe parcursul unui an fiscal;
- observarea unei tendințe în ceea ce privește faptul că cheltuielile curente depășeau veniturile curente cu sume mici dar pe o perioadă de mai mulți ani;
- un exces de obligații operaționale care depășeau activele;
- împrumuturi pe termen scurt care erau menite a susține activități operaționale apăreau ca și credite nelichidate la încheierea anului fiscal;
- o rată ridicată și în creștere de eludare a plății impozitelor;
- o descreștere subită a valorii materiei impozabile din cauze neașteptate.

Validitatea și coerența acestui sistem a fost dovedită după publicarea sa; unele din municipalitățile a căror situație fusese observată au experimentat perioade dificile din punct de vedere financiar (New York), ceea ce a dus la o perioadă de înflorire a unui asemenea tip de studii.

Congressional Budget Office, în anul 1978 a fost instituția căreia Congresul i-a cerut să dezvolte un set de măsuri care să reflecte situația municipalităților americane, ajutându-le pe acestea să-și identifice din timp situațiile problematice. Raportul emis de aceasta sugera ca indicatori principali ai „suferinței” fiscale (fiscal distress) deficitele bugetare

cumulate și serviciul datoriei publice (valoarea totală a restanțelor neachitate standardizate cu veniturile anuale colectate).

Departamentul Trezoreriei a realizat în același an un indice al presiunii financiare la nivelul autorităților urbane bazat pe indicatori ce urmăreau modificările populației, gradului de îndatorare pe termen lung per capita, veniturilor per capita, veniturilor din surse proprii precum și modificările valorilor de piață ale proprietăților[3].

Municipal Finance Officers Association (MFOA) a examinat tot în 1978, un set de 29 de indicatori ai situației financiare, concentrându-se asupra a 5 categorii principale: declinul vitalității economice, pierderea independenței și flexibilității financiare, scăderea productivității municipale, întârzierea semnificativă a plăților afectate unor cheltuieli curente și utilizarea unor practici de management financiar nepotrivite.

Unul dintre cele mai utilizate și citate modele, care a avut un impact semnificativ și extins este cel lansat de International City/County Management Association – ICMA, cunoscutul sistem de indicatori, denumit „Financial Trends Monitoring System" (Groves și Valente, 1994). O primă ediție a acestui model a fost publicată în anul 1980 și utiliza inițial un număr de 36 de indicatori ai situației / poziției financiare. Indicatorii erau grupați în șapte categorii: venituri, cheltuieli, poziție operațională, datorie publică, obligații nefinanțate, capitaluri și nevoi și resurse ale comunității, ulterior numărul indicatorilor și al dimensiunilor crescând. Datorită faptului că acest model este unul dintre cele mai utilizate în literatura și practica de specialitate, vom reveni asupra acestuia pentru o prezentare în detaliu, în cele ce urmează.

Trebuie remarcat faptul că în cazul multora dintre indici sau sisteme de indicatori adoptați oficial de instituții stă munca academică a cercetătorilor din universități sau institute de cercetare afiliate acestora.

---

[3] Trebuie menționat aici că în cazul sistemului fiscal local american, valorile luate în calcul la stabilirea impozitelor pre proprietate sunt cele de piață.

2.2.1. Modele instituționale de analiză a performanței financiare

În ceea ce privește măsurarea performanțelor financiare, există cazuri de entități statale state care au ales să pună în practică sisteme de măsurare asemănătoare unor sisteme de supraveghere a instituțiilor financiare. Stoica și Diaconașu (2012, p. 561) remarcă faptul că sistemele de supraveghere diferă în funcție de condițiile istorice, structură politică și tradiții, dimensiunea statului, structura sistemului financiar și nivelul de dezvoltare. Situația este valabilă și în cazul sistemelor de măsurare a performanței financiare.

Modelul FTMS al International City/ County Managers Association (ICMA)

Evaluarea realizată de către ICMA (International City/County Managers Association) are la bază FTMS – Financial Trend Monitoring System, un sistem care identifică și organizează factorii care au influență asupra situației financiare (condiției financiare), pentru ca aceștia să fie măsurați și analizați.

Dezvoltat inițial în anul 1980, constând în 5 manuale, Financial Trend Monitoring System (FTMS), avea ca principal scop asistarea managerilor și aleșilor locali interesați de capacitatea pe care instituțiile acestora o au în ceea ce privește susținerea nivelului de servicii furnizat comunității, ulterior sistemul de indicatori fiind reeditat în anul 2003, într-un singur manual.

Sistemul are printre obiective identificarea practicilor financiare nepotrivite, stabilirea unor obiective financiare pe termen lung și identificarea de instrumente pentru îmbunătățirea modului de luare a deciziilor.

Groves și Valente (1994), ulterior Nollenberger (2003) sunt cei care au dezvoltat acest sistem, în jurul conceptului de condiție / situație financiară. Conceptul este definit pe baza a 4 caracteristici cheie:

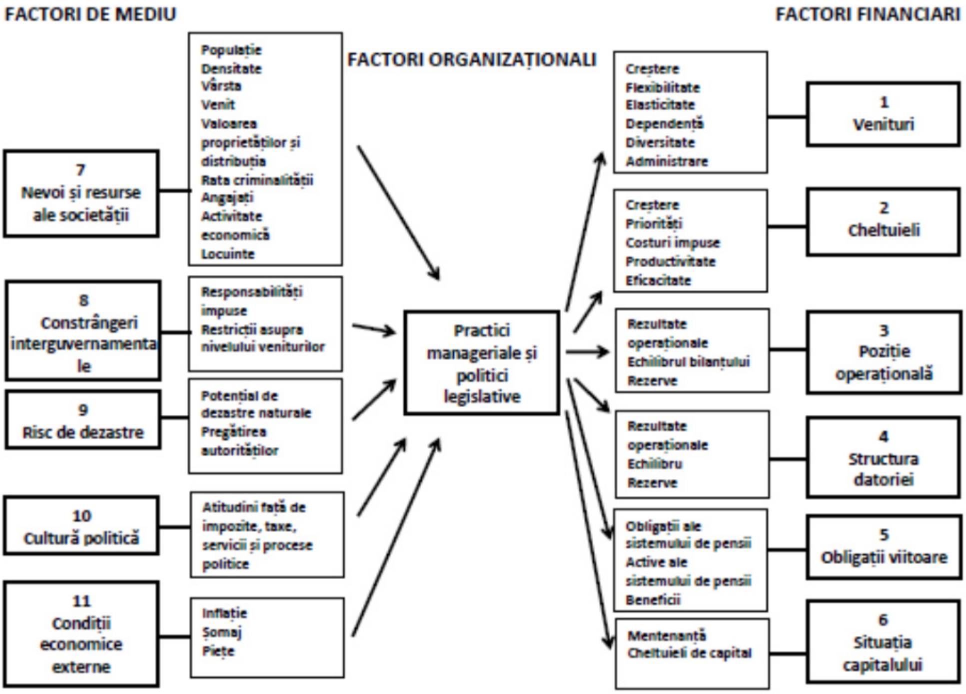
- solvabilitatea „cash” / lichidităților (cash solvency) – autoritățile sunt capabile a genera suficiente lichidități pentru a-și acoperi obligațiile;
- solvabilitate bugetară (budgetary solvency) – autoritățile sunt capabile să genereze suficiente venituri într-o perioadă bugetară, pentru a-și acoperi cheltuielile, fără a provoca deficit;
- solvabilitate pe termen lung (long-run solvency) – capacitatea de a-si susține toate cheltuielile, atât cele de pe parcursul anului bugetar cât și cele care vor apărea în anii următori – un echilibru pe termen lung in ceea ce privește veniturile și cheltuielile;
- solvabilitatea la nivelul serviciilor (service-level solvency) – capacitatea unei autorități de a susține nivelul de servicii publice furnizate la un standard necesar pentru asigurarea bunăstării comunității și a satisface nevoile cetățenilor.

Din aceste accepțiuni reiese că o condiție financiară solidă presupune abilitatea autorităților locale de a menține nivelul existent de servicii (menținerea serviciilor furnizate, menținerea și dezvoltarea infrastructurii, plata datoriilor), de a rezista la provocările economice locale, regionale și naționale (reducerea bazei de impozitare, modificarea priorităților naționale, șomaj și inflație) și de a respecta solicitările provocate de modificările diferitor factori precum cei demografici – numărul rezidenților, vârsta medie, nivelul veniturilor.

Sistemul de monitorizare a trendului financiar este construit pe o bază formată din 12 factori care reprezintă în accepțiunea autorilor săi, principalele forțe care influențează situația financiară. Factorii sunt clasificați în 3 mari categorii:

- factori de mediu –care creează cereri și resurse;
- factori organizaționali – răspunsul autorităților la modificările factorilor de mediu;
- factori financiari – reflectă situația internă a finanțelor autorităților.

***Figură 4** – Sistemul de monitorizare a trendului fiscal (FTMS) al ICMA*



Sursa: Nollenberger, 2003.

Sistemul de monitorizare a trendului fiscal propus de Groves, Valente și Nollenberger (1994, 2003) este principalul standard în ce privește calitatea informației obținute și mai ales utilitatea acesteia în evaluarea solvabilității și sustenabilității finanțelor locale.

Modelul este bazat pe 42 de indicatori care măsoară aspecte ale mediului extern al instituției, structurii sale fiscale și a gradului de adaptare al acesteia la schimbare. Indicatorii financiari includ indicatori ai veniturilor, cheltuielilor, poziției operaționale, structurii datoriei, obligațiilor și ai situației activelor acesteia. Indicatorii asimilați factorilor de mediu cuprind indicatori ai: nevoilor și resurselor comunității, constrângeri interguvernamentale și indicatori ai riscului de dezastre naturale.

De asemenea, sistemul direcționează atenția managerilor autorităților locale către două categorii ale factorilor de mediu care nu își

găsesc operaționalizare prin intermediul indicatorilor – vorbim aici de cultura politică și condiții economice externe comunității. În plus, acest sistem subliniază importanța politicilor legislative și a bunelor practici manageriale, practici care trebuie să determine în mod specific modul în care este influențată performanța financiară de evoluția anumitor factori de mediu de-a lungul timpului.

Putem considera acest model și ca unul de tip input-output, dacă privim factorii de mediu drept un input pentru autoritățile locale, indicatorii financiari reprezentând outputul activității acestora.

FTMS s-a dovedit a fi un instrument extrem de util pentru măsurarea performanței autorităților locale americane, numeroase modele ulterioare de măsurare și evaluare sunt bazate pe indicatorii acestui sistem (Brown, 1993; Chaney, 2002; Kloha. et al. 2005; Maher și Nollenberger, 2009; Wang, Dennis și Tu, 2007). Totuși este nevoie de analiza unei cantități mari de informație, ceea ce presupune multă atenție și mai ales timp. De asemenea, accesul la informație este dificil, mare parte nefiind disponibilă publicului larg datorită faptului că nu este publicată în rapoartele anuale sau alte surse publice.

Unul dintre neajunsurile sistemului este acela că, datorită numărului mare de indicatori, nu se permite realizarea unei clasificări sau măcar posibilitatea lansării unei afirmații simple, concrete și pragmatice referitoare la nivelul performanței autorității. Datorită faptului că indicatorii nu sunt agregați într-un indice, sistemul presupune multiple interpretări ale trendurilor și asumpții referitor la implicațiile evoluției factorilor analizați. Agregarea acestora într-un indice ar fi fost de o complexitate mult prea ridicată, existând posibilitatea ca beneficiile sistemului să nu mai fie atât de mari.

Numărul și diversitatea indicatorilor și faptul că aceștia sunt simplu de calculat și comparat reprezintă avantajul acestui sistem, utilitatea lui pentru cercetarea de față este condiționată de posibilitatea de a compatibiliza itemii indicatorilor cu unii similari din situațiile financiare ale autorităților locale românești.

Sistemul de indicatori ai lui Brown

Ken Brown a dezvoltat în 1993 un test al condiției financiare alcătuit din 10 indicatori, test utilizat ulterior de multe municipalități americane (din statul Colorado, printre care și Denver etc.). Testul a fost dezvoltat ca urmare a identificării unor nevoi pentru un instrument rapid și eficace de evaluare a condiției financiare a municipalităților americane și datorită creșterii nivelului de accesibilitate a datelor oferite prin Financial Indicators Database, FID (Baza de Date a Indicatorilor Financiari) publicată în anul anterior de Government Finance Officers Association (GFOA).

Modelul presupune compararea scorurilor rezultate pentru fiecare municipalitate cu cele ale celorlalte municipalități. Metodologia presupune calcularea a 10 proporții/rapoarte, ulterior, pe baza scorurilor obținute, pentru fiecare indicator în parte, municipalitatea este plasată în una dintre cuartile, cărora le este desemnat un scor. O cuartilă conține 25% din orașele aflate într-un anumit grup al populației studiului (populația studiului realizat de Brown cuprindea 750 de orașe). Scorurile pornesc de la -1 pentru prima cuartilă (primii 25%, cu cele mai rele scoruri), cuartila 2 (25-50%) – scor 0, cuartila 3 (50-75%) – scor +1, si ultima cuartilă (75-100%) – scor +2.

Acest sistem de punctare oferă posibilitatea unor afirmații concrete referitoare la plasarea municipalității într-o anumită categorie, comparativ cu altele și identificarea nivelului de performanță. Astfel, în cazul unui anumit indicator, plasarea în ultima cuartilă înseamnă că municipalitatea obține performanțe mai bune decât 75% dintre orașe. În ansamblul său, scala oferă șansa de a avea un scor pozitiv doar municipalităților care obțin procentaje ce le plasează, relativ la cuartile, în jumătatea celor peste 50%.

În studiul său, Brown partajează municipalitățile în patru grupuri, în funcție de populația acestora – orașe sub 15000 de locuitori, între 15-30000, 30000-50000 și între 50000 și 100000, realizând comparații

doar în interiorul acestor grupuri. Partajarea are la bază motivația economiilor la scară pe care le realizează orașele mari în ceea ce privește furnizarea serviciilor precum și a altor caracteristici care diferențiază municipalitățile.

Scorul total este determinat prin însumarea scorurilor aferente indicatorilor, fără o ulterioară ponderare, fiecare indicator având aceeași importanță. Interpretarea rezultatelor, implicit a situației sau performanței financiare, presupune că municipalitățile cu scoruri peste 10 sunt printre cele mai performante, un scor între 5-9 arată că municipalitatea este mai performantă decât majoritatea, între 1 și 4 presupune performanță medie, 0 și -4 – mai puțin performante decât majoritatea, iar -5 sau mai puțin – între cele mai slab performante. Interpretarea este una relativă, nu una în termeni absoluți și nu face diferențiere între situație financiară bună și situație financiară proastă. Acesta este una din criticile modelului – incapacitatea de a formula o concluzie definitivă care să permită identificarea unei posibile stări de alertă.

Utilitatea modelului pentru cercetarea de față rezultă din simplitatea acestuia, posibilitatea de a realiza comparații între municipalități (unul din obiectivele tezei), tipul indicatorilor folosiți și modul de interpretare al acestora. Scoringul este de asemenea un punct tare – municipalitățile cu o performanță scăzută nu primesc scor pozitiv, ceea ce reflectă poziționarea acesteia mult mai vizibil față de alte modele luate spre analiză. De asemenea este interesantă propunerea de clusterizare a municipalităților în funcție de numărul locuitorilor -vom prelua și această abordare în considerație în cazul benchmarkingului nostru.

Maher și Nollenberger (2009) revizuiesc și rafinează testul lui Brown. Autorii (unul dintre ei, Nollenberger, autorul ediției din 2003 a Financial Trend Monitoring System, ICMA) își construiesc propriul sistem pornind de la indicatorii dezvoltați de Brown.

Nevoia de revizuire a modelului propus Brown vine ca răspuns la crizele financiare prin care au trecut municipalitățile în 2003, la zece ani după publicarea articolului acestuia, crize explicabile pe baza faptului că structura finanțării se modificase, veniturile autorităților

locale bazându-se mai mult pe surse cu un grad de elasticitate mai ridicat (impozite pe venit și vânzări) și mai puțin pe transferuri interguvernamentale.

Revizuirea constă în înlocuirea a trei indicatori, considerați a fi neesențiali în evaluarea situației financiare a municipalităților (Maher și Nollenberger, 2009, p. 62), iar în cazul unora dintre indicatori fiind înlocuite bazele de raportare. Modificările esențiale sunt legate de indicatorii care permit identificarea solvabilității pe termen lung, unul din neajunsurile modelului lui Brown.

În ceea ce privește metodologia, Maher și Nollenberger păstrează gruparea municipalităților în funcție de populație, dar aleg o abordare diferită față de Brown, prin prisma faptului că nu acordă fiecărei municipalități un scor agregat. Autorii consideră că evaluarea fiecărui indicator în parte, pentru municipalitățile aflate în același grup, oferă informații mai utile decât un indice agregat care ar putea masca deviații importante ale unuia sau mai multor indicatori. O altă îmbunătățire a modelului lui Brown este cea a utilizării de date pe o perioadă mai lungă de un an, valorile indicatorilor fiind calculate pe baza mediei datelor a patru ani (Maher și Nollenberger, 2009).

Sistemul de indicatori financiari ai statului Michigan

Kloha, Weissert și Kleine dezvoltă un model de măsurare a situației financiare a municipalităților începând cu anul 2002 pentru Institute for Public Policy and Social Research (IPPSR – Institutul de Politici Publice și Cercetări Sociale) al Michigan State University, institut care primise un contract în acest sens de la Departamentul Trezoreriei statului Michigan.

Autorii publică în 2005 un model bazat pe un număr de nouă indicatori evaluați pe o scală de până la 10 puncte care vine să prezică situații de urgență financiară a unui eșantion de 150 de municipalități din statul Michigan, analizând date din anii 1991 până în 2001. Modelul este bazat pe un set de calcule ce vine să oglindească situația financiară

a unor orașe și pornește de la diverse neajunsuri ale altor modele dezvoltate anterior. Autorii consideră că, în cazul multor modele anterioare, principalul neajuns este că, deși sintetizează un volum important de informație financiară și fiscală, ele nu sunt folositoare autorităților in motive precum:

- analiza unui număr prea ridicat de variabile, motiv pentru care este de multe ori dificil de a evalua care sunt cu adevărat importante, ori să poată fi combinate într-un indice utilizabil și ușor de înțeles;
- excluderea unor variabile-cheie;
- așteptări ambigue datorate posibilelor interpretări diferite ale unor indicatori;
- eșecul în a permite preferințe diferite – se consideră că mulți autori nu țin cont de apetențele diferite ale comunităților de consum al bunurilor și serviciilor publice;
- relativizare mai degrabă decât absolutizare – pornind de la prezumția că orice ierarhizare trebuie să plaseze unități pe ultimele locuri, asta nu înseamnă neapărat că ocupanții ultimelor locuri au o situație financiară precară;
- imposibilitatea ca unele modele să fie aplicate la nivel local;
- disponibilitatea datelor (Kloha et al., 2005, p. 316-317).

Modelul permite acordarea unui scor de la 0-10 pentru un set de nouă indicatori de stres fiscal, și anume:

1. creșterea/declinul populației – perioada pentru care este analizat acest indicator este de 2 ani – compară valorile anului analizat cu valorile înregistrate cu 2 ani în urmă. În cazul în care valoarea obținută este < 0, atunci scorul pentru indicator este 1, în cazul unor valori pozitive scorul este 0;
2. creșterea valorii impozabile reale la nivelul comunității – într-o perioadă de 2 ani. În cazul în care evoluția valorii reale de impozitare a materiei impozabile aparținând comunității este < 0, atunci scorul pentru indicator este 1, în cazul unor valori pozitive scorul este 0;

3. descreștere importantă a valorii impozabile reale la nivelul comunității – acest indicator utilizează aceleași date și perioadă de timp ca și indicatorul anterior, doar standardul de măsurare este diferit. Redundanța este evitată, însă, prin prisma faptului că este foarte probabilă deteriorarea rapidă a situației financiare în cazul unor municipalități afectate de pierderea unor surse importante de venituri din impozite (de ex. închiderea unei firme cu un număr ridicat de angajați). Dacă valoarea obținută pentru acest indicator este de < -0,04, atunci scorul pentru indicator este 1, în cazul în care este mai mare, scorul este 0. Valoarea de – 0,04 a fost determinată de către autori pe baza calculului deviației standard a ratelor de creștere a valorii impozabile a municipalităților din eșantion[4];
4. cheltuielile fondului general[5] ca și procent din valoarea impozabilă – acest indicator utilizează datele financiare pentru un singur an. În interpretarea valorilor pentru acest indicator se utilizează valori diferite în cazul autorităților urbane (0,05) față de cele non-urbane (0,01) din pricina valorilor diferite ale deviațiilor standard înregistrate în studiu. Dacă valoarea obținută pentru acest indicator este de > 0,01 / 0,05, atunci scorul pentru indicator este 1, în cazul în care este mai mic, scorul este 0. O valoare mai mare decât limitele precizate indică un nivel al sectorului public destul de ridicat pentru baza de impozitare existentă la nivelul comunității;
5. deficitul fondului general/ bugetului se calculează pentru o perioadă de un an, scăzând veniturile totale din cheltuieli, ulterior împărțind valoarea obținută la valoarea totală a veniturilor. Rezultate mai mici de -0.01 sunt punctate cu valoarea 1, indicând existența unui deficit, o valoare peste limita indicată fiind punctată cu 0.

---

[4] Pentru observarea deviațiilor standard au fost utilizate date la nivel național

[5] Fondul general / general fund reprezintă denumirea utilizată pentru principalul fond operațional al municipalităților, asimilabil bugetului anual al unității administrativ teritoriale

6. deficite anterioare ale fondului general/ ale bugetului – indicatorul anterior este menit a identifica semne minore ale situației de stres fiscal, acest indicator, prin perspectiva multianuală identifică acumularea deficitelor, măsurând valorile fiecăruia din ultimii doi ani, anteriori anului de referință. Punctarea se face prin acordarea a câte unui punct pentru fiecare an care înregistrează deficit – existând posibilitatea acumulării unui scor de 2 în cazul acestui indicator;
7. dimensiunea balanței fondului general/ bugetului (fund balance[6]) – obținută ca urmare a diferenței între active și datorii, raportată la veniturile fondului general – valorile indicatorului sunt date de deviația standard, cu un threshold de 0,13 – orice valoare sub limita de 13% este punctată cu 1, indicând un nivel redus al rezervelor;
8. deficite ale balanței fondului general/ bugetului – utilizează datele anului curent și ale anului anterior, deficitul este punctat cu 1, absența sa este punctată cu 0;
9. datoria pe termen lung ca procent din valoarea materiei impozabile (este vorba de valoarea materiei supuse impozitelor ce constituie venituri ale bugetului local) – interpretarea indicatorului se face la nivelul deviației standard de 6%, orice valoare a datoriei peste acest procent se punctează cu 1.

Interpretarea rezultatelor testului este concisă și simplă – un punctaj între 0 și 4 arată un o situație financiară bună, 5 puncte obținute aduc municipalitatea în situația de a necesita supraveghere, aceasta fiind notificată asupra scorului relativ ridicat obținut, 6-7 puncte atrag

---

[6] Fund balance este definit ca: exces, surplus sau sume nebugetate de Carter și Vogt, 1989, p.33 – Lee Carter and A. John Vogt, "Fund Balance in Local Government Budgeting and Finance," *Popular Government* 54 (Winter, 1989): 33-41. De asemenea, Allan (1990, p1. definește termenul drept „diferența între toate veniturile și cheltuielile generate de către autoritate. Poate fi considerată și drept diferența între activele fondului și datoriile acestuia”) – Ian J. Allan, "Unreserved Fund Balance and Local Government Finance," *Research Bulletin* series (Chicago.: Government Finance Officers Association, 1990)

un semnal de alarmă asupra situației financiare, autoritățile fiind notificate și plasate pe o listă care presupune supraveghere pentru anul curent și cel următor iar un scor între 8 și 10 implică o situație de urgență financiară – iar ca măsuri, pe lângă plasarea pe listă, se ia în considerare trimiterea unei echipe de evaluatori.

Particularitatea modelului este dată de faptul că nu presupune crearea unui indice. Aplicabilitatea modelului pentru cercetarea de față este legată de principiile de la care pornește – utilizabilitate, coerență, semnificația indicatorilor. Trebuie reținut faptul că autorii acestui model au utilizat o modalitate de ponderare a indicatorilor cu date curente și anterioare, modalitate pe care Ammar, Duncombe, Hou, Jump, și Wright (2001) o identifică drept similară cu cea utilizată în mod obișnuit de către agențiile de rating în evaluarea condiției financiare a autorităților.

Utilitatea modelului poate fi privită atât din perspectiva confirmării validității unora dintre indicatori, aplicabili inclusiv situațiilor financiare ale unităților administrativ-teritoriale autohtone, cât și din perspectiva utilizării sistemului de evaluare și stabilirii valorilor thresholdurilor pentru care se acordă punctaje – pe baza valorilor deviației standard. De asemenea, discuția referitoare la numărul optim de indicatori este una argumentată de practică. Modelul este unul intuitiv, accesibil atât specialiștilor cât și oficialilor și publicului larg – cel puțin în cazul interpretării rezultatelor finale.

Modelul Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA)

Un raport din anul 1997 al CICA – (Canadian Institute of Chartered Accountants) definește condiția financiară a unei autorități locale drept „sănătate financiară”, privită din contextul general al mediului său economic și financiar, măsurată prin:

a. sustenabilitate – gradul în care o autoritate locală poate menține programele curente și să îndeplinească solicitările creditorilor fără a crește nivelul sarcinii datoriei publice asupra economiei locale;

b. flexibilitate – gradul în care o autoritate locală poate crește nivelul resurselor financiare pentru a răspunde angajamentelor tot mai diverse fie prin extinderea volumului resurselor, fie prin creșterea nivelului și sarcinii datoriei publice;
c. vulnerabilitate – gradul în care o autoritate locală devine dependentă de/ implicit vulnerabilă la surse de finanțare aflate în afara controlului său sau a posibilității de a influența, atât naționale cât și internaționale[7] (CICA, 1997, pp. 5-6).

Sintetizând interpretarea definiției condiției financiare, considerăm că cei trei descriptori ai condiției financiare merită o discuție și analiză în detaliu.

Astfel, prin sustenabilitate putem înțelege capacitatea unei entități de a menține, proteja și promova bunăstarea cetățenilor prin intermediul resurselor de care dispune – completând aici cu identificarea potențialului impact asupra costurilor de furnizare a serviciilor publice pe care le-ar putea incumba serviciul datoriei publice locale. PSAB[8] (2007, p. 6) susține că acea autoritate locală, al cărei nivel al cheltuielilor crește mai repede decât nivelul veniturilor sau ale cărei costuri cu datoria consumă o parte din ce în ce mai mare a veniturilor, se supune unui risc de ne sustenabilitate a nivelului serviciilor. În ceea ce privește tipul de date care stau la baza unei evaluări a sustenabilității, acestea trebuie să surprindă atât situația de la un anumit moment, cât și trendurile unor perioade consecutive.

Flexibilitatea o putem vedea drept capacitatea de a răspunde la schimbări ale circumstanțelor economice și financiare, în limita capacităților fiscale și financiare – înțelegând aici prin această capacitate drept viteza de reacție prin instrumente precum restructurarea politicii fiscale, politicii de utilizare a instrumentelor datoriei publice sau a transferurilor. Indicatorii flexibilității ne pot oferi șansa de a analiza managementul financiar al unei autorități locale, capacitatea pe care o autoritate o are de a modifica structura veniturilor sale fiscale (prin

---

[7] The CICA's 1997 Research Report, Indicators of Government Financial Condition, 1997, pp. 5-6)

[8] Public Sector Accounting Board

modificarea nivelului impozitării, al tarifelor pentru anumite servicii) și politicii de îndatorare în momentul apariției unor influențe economice adverse. Flexibilitatea trebuie privită și dintr-o perspectivă temporală, legat de capacitatea totuși limitată a unei autorități locale de a forța limitele pe care cetățenii și mediul de afaceri local le pot suporta.

Vulnerabilitatea se traduce prin nivelul de dependență față de finanțarea de la nivelurile guvernamentale superioare – transferuri, subvenții, surse aflate în afara posibilităților proprii de control. Acest lucru presupune un nivel suplimentar de expunere la risc, asupra capacității proprii de a-și îndeplini obligațiile către creditori, angajați și terți, precum și în ceea ce privește furnizarea serviciilor către cetățeni.

Modelul de măsurare al performanței sau condiției financiare presupune utilizarea a trei tipuri de indicatori – un prim set de indicatori identificabili prin intermediul situațiilor financiare ale instituțiilor publice, un al doilea set de indicatori derivați din combinarea informațiilor oferite de situațiile financiare și mediul în care autoritatea operează și un al treilea set de indicatori care oferă informații despre economia comunității – mediul extern al instituției dar cel care beneficiază de serviciile furnizate de autoritate.

Sistemul utilizează o serie de indicatori bazați pe un principiu comun mai multor modele similare – prezentarea informației referitoare la condiția financiară utilizând baza per capita, pentru o mai bună comparabilitate și interpretabilitate în identificarea performanței sau a situațiilor de risc. Indicatorii sunt grupați pe cele trei dimensiuni, cu mențiunea că unii dintre ei au destinații specifice, putând fi evaluați exclusiv de către autorități locale sau de către guverne „suverane" (o particularitate a sistemului administrativ canadian).

Indicatori ai sustenabilității:

- active/datorii – raportul între activele financiare și nefinanciare și datoriile autorității – un raport supraunitar arată că autoritatea acumulează surplus iar activele sale depășesc nivelul datoriilor;
- active financiare/datorii – un raport subunitar arată că datoriile depășesc activele financiare, identificând nevoia de venituri viitoare pentru plata unor evenimente și tranzacții anterioare;

- împrumuturi nete/venit total anual – datoria publică a autorității ca procent din total venituri – identifică nivelul de venituri ce trebuie a fi procurate în viitor pentru a putea susține anumite tranzacții efectuate în trecut;
- împrumuturi nete/PIB și deficit/PIB – sunt indicatori destinați guvernelor suverane și nu autorităților locale și au menirea de a identifica posibilitatea ca guvernele să apeleze la creșterea nivelului taxelor și impozitelor sau la reducerea nivelului costurilor serviciilor sau la politici de stabilizare a nivelului datoriei publice în cazul unor creșteri a valorilor indicatorilor.

Indicatori ai flexibilității:

- serviciul datoriei publice/ venituri – ilustrează modul în care decizii anterioare, legate de utilizarea instrumentelor datoriei publice, reprezintă constrângeri asupra abilității autorităților de a-și îndeplini obligațiile referitor la furnizarea serviciilor în perioada curentă, din moment ce o creștere a costurilor cu datoria publică reduce din disponibilul pentru programe și proiecte dezvoltate de autorități. O creștere a nivelului acestui indicator pentru o perioadă lungă de timp, în condițiile unor rate ale dobânzilor relativ constante dezvăluie apetitul pentru împrumuturi în dauna unei creșteri a fiscalității, ceea ce va avea un impact supra flexibilității din moment ce prioritară este restituirea împrumuturilor respective (în caz contrar, apelul la viitoare împrumuturi sau refinanțarea vor fi dificil de realizat);
- valoarea activelor fixe/ costurile activelor fixe – acest indicator raportează gradul în care durata estimată de viață a activelor tangibile este una care corespunde nevoii de a furniza bunuri și servicii – baza activelor poate afecta flexibilitatea prin intermediul costurilor viitoare cu capitalul fix sau cu înlocuirea acestuia;
- venituri proprii/ PIB (guverne suverane) – identifică resursele / veniturile pe care autoritățile le sustrag din economie prin intermediul taxelor, impozitelor și tarifelor;

- venituri proprii / baza de impozitare – o modificare bazei de impozitare sau o modificare a ratei de creștere a acesteia poate influența flexibilitatea. Baza de impozitare reprezintă un proxy pentru nivelul de bogăție al comunității. acest indicator este unul dificil de calculat și inaplicabil cercetării de față datorită nivelului de eforturi necesar pentru a estima baza de impozitare. Abordarea este una interesantă și trebuie luată în considerare în cercetări viitoare. Autorii modelului propun ca și alternativă pentru baza de impozitare venitul mediu al gospodăriilor, în cazul în care alte cercetări doresc extinderea dimensiunii și identificarea de noi indicatori.

  Indicatori ai vulnerabilității:
- transferuri guvernamentale / total venituri – identifică proporția veniturilor provenite de la nivel central, indicator ce oferă o perspectivă asupra gradului de vulnerabilitate la care se expune o autoritate ca rezultat al dependenței față de nivelurile administrative superioare, vulnerabilitate față de deciziile de alocare ce nu pot fi controlate. Totodată, un nivel redus de vulnerabilitate poate fi văzut și ca o amenințare asupra sustenabilității serviciilor publice din moment ce veniturile proprii vor trebui să înlocuiască resursele provenite de la nivelul superior, lucru nu întotdeauna posibil și care cu siguranță generează nemulțumiri în rândul cetățenilor;
- datorie netă în devize / datorie netă.

Modelul canadian de măsurare a performanței sau condiției financiare a autorităților locale este utilizat ca bază în cercetări și testări ulterioare sau adaptarea/ derivarea unor noi modele (Cabaleiro și Gomez, 2011; Zafra-Gomes et al. 2009, 2012). Valoarea acestuia pentru cercetare este dată de conturarea dimensiunilor, susținerea asumpției noastre că mediul economic în care activează instituția publică influențează condiția financiară a acesteia, dar interesul principal stă în tipologia indicatorilor propuși, unii dintre ei corespondenți situațiilor financiare ale autorităților locale autohtone. Sistemul presupune utilizarea și compararea datelor pe o perioadă mai lungă de timp (5 ani) dar și comparații între municipalități.

Modelul GPP – Government Performance Project

GPP (Government Performance Project) este o evaluare multianuală a capacității manageriale, evaluare care se realizează în Statele Unite ale Americii, la toate nivelurile guvernamentale începând cu 1996. Acest proiect s-a realizat pornind de la asumpția că sistemele de management public nu sunt doar omniprezente la nivel guvernamental, mai mult decât atât, ele joacă un rol critic în crearea capacităților unui guvern / autorități de a performa.

Modelul GPP a început ca o inițiativă a institutelor Allan K Campbell Public Affairs Institute al Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Universitatea Syracuse. Ulterior partenerul Maxwell School în acest proiect a devenit Governing Magazine, o platformă media ce acoperă domenii precum cel politic și cel al politicilor publice, implicând lideri ai autorităților locale. Inițial acesta a fost un efort întins pe 5 ani de zile, finanțat de Pew Charitable Trust. Scopul acestui instrument este de a acorda un rating de calitate a managementului la nivelul autorităților statale și locale, precum și în cazul anumitor agenții guvernamentale americane. Acest instrument este construit pe eforturi de colectare a datelor ce utilizează multiple metode, incluzând aici un sondaj major, analiză de documente de arhivă precum și interviuri de follow-up extensive, realizate cu actori guvernamentali și stakeholderi externi.(Donahue et al., 2000, p. 385)

Modelul GPP este construit pe baza unei „cutii negre" a capacității manageriale, acesta fiind compus din 5 subsisteme majore de management în organizarea funcțiilor administrative:

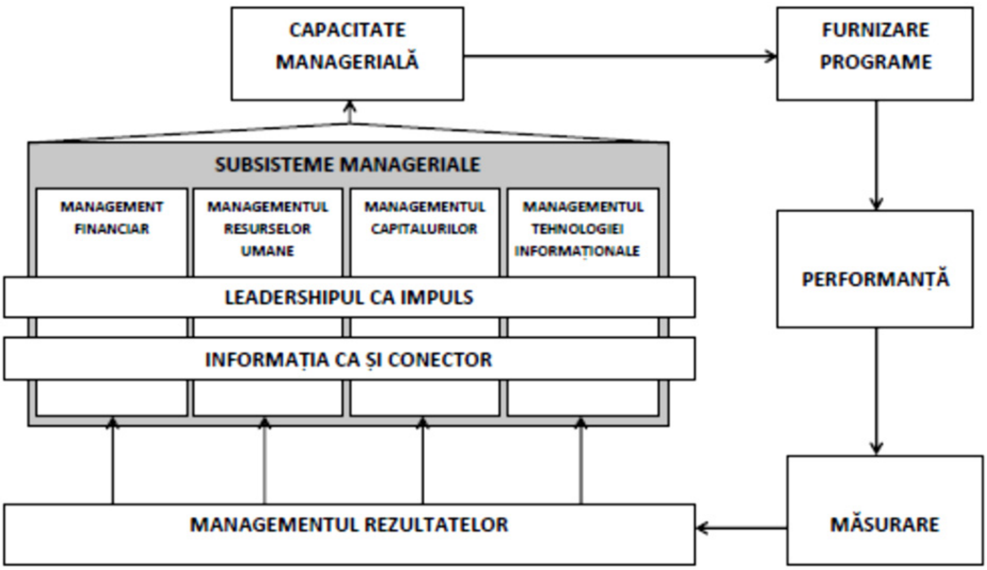
- management financiar;
- managementul capitalului;
- managementul resurselor umane;
- managementul tehnologiei informaționale;
- managementul rezultatelor.

Aceste sisteme generice se așteaptă a fi reprezentate în toate nivelurile administrative superioare și ar trebui să faciliteze implementarea politicilor și programelor publice.

Analiza capacităților manageriale realizată de GPP se sprijină pe o evaluare realizată pe baza unor criterii. Acest tip de evaluare bazată presupune, în faza sa inițială, definirea caracteristicilor dezirabile ale unui sistem de management. Un astfel de tip de evaluare trebuie să identifice măsura în care aceste caracteristici sunt puse în practică într-o anumită organizație sau autoritate publică.

Deși orice efort de a genera seturi de afirmații privind practica managerială dezirabilă ar putea să nască anumite controverse în rândul guvernanților și al lumii academice – datorită excesului de normativitate – GPP a dezvoltat un set de criterii pentru fiecare sistem de management dintre cele enumerate mai sus. Acest lucru s-a făcut mulțumită unui consens al cercetărilor anterioare, dar și pe baza unor recomandări transmise de comunitatea academică, oficiali aleși și administratori publici (Hou et al., 2002, p. 297).

Figură 5 *– Government Performance Project – Black Box Model of Public Management Capacity*



Sursa: Hou, Moynihan și Ingraham (2002, p. 299).

În accepțiunea lui Hou, Moynihan și Ingraham (2002, p. 299), capacitatea managerială – definită prin caracteristicile sistemelor de management și gradul de integrare al acestora – reprezintă o componentă importantă a „cutiei negre” propusă de GPP.

Ca și afirmație generală, mergând dincolo de simpla prezentare a modelului și caracteristicilor acestuia, putem susține, că mai mult decât atât, sistemele de management în sine sunt supuse analizei și comparațiilor, în special datorită faptului că este de așteptat ca autoritățile, instituțiile supuse analizei să aibă capacitate managerială diferită – atât datorită contextului politic, economic și social în care acestea își desfășoară activitatea, cât și datorită tipului de sistem managerial și leadershipului acestora.

În studiul lor exploratoriu, Hou, Moynihan și Ingraham (2002) utilizează criteriile dimensiunii sus-menționate pentru a explora eventuale legături între capacitatea la nivel de management financiar a instituțiilor americane și anumite politici specifice considerate a fi legate de performanța instituțiilor. Pe baza datelor a două cercetări realizate în cadrul GPP și a rapoartelor financiare anuale, utilizând un model de regresie, autorii identifică legături puternice între anumite măsuri ale capacității manageriale și utilizarea așa-ziselor „rainy day funds” sau fonduri de stabilizare bugetară – în fapt un instrument contraciclic, prin care autoritățile creează o rezervă bugetară în anii de creștere economică, pentru a fi folosită în perioada de criză.

Deși aplicabilitatea acestui model pentru autoritățile locale românești este una redusă, ținând cont de gradul de autonomie, atribuțiile autorităților și specificul bugetării locale, utilitatea acestei perspective (a GPP) pentru lucrarea de față o constituie, pe lângă diversitatea dimensiunilor luate în calcul și modul de construcție, în special dimensiunea și criteriile de evaluare a managementului financiar, de mai jos:

1. Autoritatea/instituția are o perspectivă multianuală asupra bugetării:
   - autoritatea elaborează estimări corecte/ coerente ale veniturilor și cheltuielilor actuale;

- autoritatea elaborează estimări corecte/ coerente ale veniturilor și cheltuielilor actuale;
- autoritatea poate estima/măsura impactul deciziilor financiare.

2. Autoritatea/instituția deține mecanisme care mențin stabilitatea și „sănătatea” fiscală:
   - bugetul instituției reflectă un echilibru între veniturile și cheltuielile curente;
   - autoritatea utilizează eficace instrumente contraciclice sau planuri de rezervă;
   - autoritatea manageriază corect obligațiile pe termen lung, incluzând aici fondurile de pensii;
   - autoritatea utilizează și manageriază corect datoria publică;
   - practicile de investiții și management al fluxurilor monetare influențează pozitiv solvabilitatea autorității.
3. Factorii de decizie, managerii și cetățenii beneficiază de suficiente informații financiare:
   - autoritatea oferă date precise și corecte prin intermediul rapoartelor financiare;
   - managerii autorităților beneficiază de date financiare utile;
   - autoritatea comunică date financiare și bugetare cetățenilor;
   - autoritatea elaborează rapoartele financiare la termen;
   - autoritatea este capabilă să estimeze/măsoare costul programelor și serviciilor furnizate;
   - bugetul este adoptat la timp.
4. Autoritatea are control asupra operațiunilor financiare:
   - autoritatea exercită control suficient asupra cheltuielilor;
   - autoritatea permite un nivel potrivit de flexibilitate managerială;
   - autoritatea manageriază eficient procedurile de achiziții, incluzând aici contractele de livrare a bunurilor și serviciilor (Hou, Moynihan și Ingraham, 2002, p. 311).

Pornind de la modelele prezentate mai sus, analiza literaturii de specialitate ne-a condus către o serie de studii care aplică și dezvoltă metodologia modelelor instituționale prezentate anterior. Am dorit să

evidențiem și existența unor cercetări asupra performanței financiare a autorităților locale realizate la nivel european, pe lângă literatura nord-americană predominantă. Pe lângă multitudinea de modele generate de cercetători americani, am remarcat faptul că o serie de autori spanioli abordează conceptul de performanță financiară (Zafra-Gomes, Lopez-Hernandez și Hernandez-Batista, 2009; Zafra-Gomez, Bolivar și Munoz, 2012; Cabaleiro și Gomez, 2011, 2012) analizând condiția și performanța municipalităților iberice, construindu-și metodologiile pe modelele prezentate anterior în acest capitol (ICMA și CICA). Cum și modelele lor (ale cercetătorilor spanioli).

2.2.2. Modele și cercetări empirice ale performanței financiare în administrația publică

Un studiu realizat de **Ammar, Duncombe, Hou, Jump și Wright în 2001** evaluează performanța financiară și solvabilitatea a 30 de municipalități americane și realizează un ranking al acestora pe baza datelor colectate printr-un efort descris anterior în acest capitol – Government Performance Project. Autorii utilizează un sistem fuzzy, comparând rezultatele analizei proprii cu ratingurile acordate de Agențiile Standard & Poor's, Moody's și Fitch. Cercetarea utilizează factorii generici pe care agențiile îi analizează ca și dimensiuni ce indică performanța financiară, categoriile utilizate fiind: factori economici, datoria publică, factori financiari și managementul.

Indicatorii dimensiunii economice includ măsuri ale evoluției populației, forței de muncă și sărăciei. Autorii măsoară capacitatea comunității de a suporta impozitele și taxele (evaluată prin intermediul valorii proprietăților, veniturilor populației și consumului). Gradului de diversificare al economiei locale îi este acordată o importanță aparte, acesta fiind măsurat atât în termeni de concentrare a forței de muncă, cât și prin observarea concentrării bazei de impozitare în cazul unui număr redus de firme – autorii fac aici referire în special la impozitarea proprietăților – existența unor mari contribuabili la bugetul local, care

generează cea mai mare parte a veniturilor din impozitul pe proprietate, indică un grad de diversificare redus al economiei (Ammar et al., 2001a, p.94). Creșterea sau descreșterea economică a municipalității este privită dintr-o perspectivă comparativă, relativ la evoluțiile regionale și naționale.

Dimensiunea datoriei publice locale este operaționalizată în termeni de povară a datoriei, istoricul plăților cu datoria dar și prin intermediul cheltuielilor de capital. Cercetarea utilizează doi indicatori considerați a fi standard în cazul măsurărilor de acest tip – datorii scadente/neachitate ca procent din valoarea materiei impozabile totale și serviciul datoriei ca procent din venit sau cheltuieli.

Factorii financiari sunt analizați prin indicatori ai bugetului local, ai echilibrului acestuia, rezervele bugetare. Persistența deficitelor operaționale (cheltuieli operaționale mai mari decât veniturile operaționale) reprezintă un motiv de îngrijorare prin faptul că acestea devin structurale. Pe lângă observarea surplusului sau deficitului bugetar, autorii, ca și agențiile de rating, iau în considerare diverși indicatori ai veniturilor și cheltuielilor, indicatori care să surprindă elasticitatea și structura sistemului fiscal al municipalităților, evoluția veniturilor din impozite pe proprietate și nivelul poverii impozitelor locale. Practicile manageriale, cea de-a patra dimensiune, sunt concentrate spre evaluări ale modului în care autoritățile estimează corect veniturile, asupra ratelor de colectare ale impozitelor, planificării cheltuielilor de capital dar și asupra procesului bugetar (Ammar et al., 2001a, pp.94-95).

Metodologia studiului a presupus determinarea scorurilor fiecărei dimensiuni și ponderarea acestora (deși inițial viziunea autorilor era că toate cele 4 dimensiuni afectează în mod egal performanța și solvabilitatea). Următorul pas a fost cel al calculării scorului final pentru fiecare din cele 30 de municipalități din eșantion și comparării scorurilor cu ratingul acordat de agenții, identificând o corelație simplă de .85 cu ratingul Moody's. Luând în considerare dimensiunile analizei, rezultatele au arătat corelații în cazul a 22 din cele 30 de municipalități, un procent de 73%.

După primul set de corelații, autorii au introdus în model și o dimensiune a managementului financiar, ceea ce a crescut valoarea coeficientului de corelație de la .85 la .92, dar și gradul de predictibilitate a ratingului acordat de agenții. Dacă anterior s-au identificat corelații in cazul a 22 din 30 de municipalități – 73%, după adăugarea dimensiunii performanței financiare acuratețea predicției ratingului Moody's a crescut la 90% din cazuri. Dimensiunea „management financiar" a fost dezvoltată într-un studiu al acelorași autori (Ammar et al., 2001b).

Scopul studiului celor cinci autori a fost acela de a măsura performanța financiară a unui eșantion de municipalități și de a compara scorurile obișnuite cu ratingurile acordate de agenții. Studiul este relevant pentru cercetarea noastră din mai multe considerente:

- dimensiunile ce trebuie analizate când se dorește identificarea performanței financiare includ analiza economiei locale și a indicatorilor financiari, indicatorilor datoriei publice și ai managementului;
- modalitatea de analiză utilizată de agențiile de rating este compatibilă cu obiectivele studiului nostru;
- intenția noastră de a utiliza, în cazul analizei dimensiunii economice, gradul de concentrare sau diversificare al activității economice, dar și evoluții comparative cu nivelul național este una validată științific;
- indicatorii utilizați în studiu sunt relevanți și aplicabili studiului nostru.

O altă abordare interesantă este modelul autoarei **Rebecca Hendrick**, care, în 2004, a realizat un studiu ce evaluează situația financiară a 264 de municipalități din zona metropolitană Chicago.

Modelul autoarei pornește de la asumpția că situația financiară este un concept complex și multidimensional. În acest sens, sănătății financiare a municipalității i se atribuie trei dimensiuni:

- prima, legată de caracteristicile mediului în care activează autoritatea – implicând subdimensiuni precum mărimea veniturilor (baza de impozitare și alte surse de venit), necesarul de cheltuieli (condiții care determină volumul de servicii ce trebuie furnizat) și caracteristici socioeconomice, politice și demografice;

- a doua, legată de structura fiscală, sau echilibrul între aceasta și mediul organizației, adaptarea acesteia la mediu;
- a treia, care definește structura fiscală în termeni de marjă de manevră a resurselor (fiscal slack[9]), echilibrul între active și datorii, structura și fluxurile veniturilor și cheltuielilor, structura datoriei publice pe termen scurt și lung (Hendrick 2004, p. 82).

Cele trei dimensiuni sunt relaționate indirect sau neliniar, ceea ce duce la măsurarea separată a acestora și nu la crearea unui indice agregat al sănătății financiare. Indicii aferenți fiecărei dimensiuni sunt evaluați și comparați cu alți indicatori ai sănătății financiare utilizați de alți autori, ilustrând relațiile multicauzale între diferite subseturi de factori utilizați în alte modele.

O concluzie interesantă rezultată de pe urma studiului este aceea, că de multe ori, o înrăutățire a situației financiare anterioare este mai amenințătoare decât existența de mai multă vreme a unor condiții dificile. În acest sens, municipalitățile considerate bogate, care înregistrează diminuări semnificative ale veniturilor sau un declin în valoarea proprietăților pot experimenta un nivel de stres mult mai ridicat decât autoritățile care s-au adaptat la un mediu sărac, dar relativ stabil (Hendrick 2004, p. 84).

Modelul încorporează un set de trei ecuații de regresie, câte una pentru fiecare dimensiune teoretică. Datele analizate se întind pe o perioadă de patru ani: 1997-2000. Analiza este realizată la nivelul unui subset a celor trei dimensiuni menționate anterior, utilizând un număr de 19 variabile subsumate unor indici. Interesantă totodată crearea acestora, vorbim de un indice al bogăției (wealth index), un indice al necesarului de cheltuieli sau al nevoilor (spending needs) și un indice al capacității de reacție (fiscal slack index).

---

[9] „Fiscal slack" se referă la abilitatea autorităților de a reacționa la situații de criză, de a transfera resurse către nevoile cele mai stringente ale comunității, termenul se operaționalizează și drept rezervă bugetară – "rainy day funds" sau "budget stabilization funds".

Pentru cercetarea de față, modul de creare al acestor indici este folositor, în special în cazul indicelui nevoilor – în crearea acestuia se pornește de la premisa că o zonă cu o densitate mai mare a populației beneficiază de economii la scară în ceea ce privește costul de livrare al serviciilor, astfel că la una dintre variabilele analizate este cea a numărului populației/ milă pătrată. Alți indicatori considerați relevanți sunt cei ai ratei criminalității (ca și proxy pentru influența asupra cheltuielilor cu serviciile de ordine publică), precum și vârsta mediană a locuințelor/ infrastructurii (proxy pentru costul serviciilor de mentenanță).

Alte arii de interes pentru teza de față o constituie indicatorii în sine – o parte dintre ei aplicabili situației finanțelor locale românești, cum ar fi venituri totale/populație (parte a indicelui bogăției) sau cheltuieli de capital/total cheltuieli (parte a indicelui capacității de reacție) – pe lângă indicatori este de notat și modalitatea de utilizare a seriilor de date, în construcția indicatorilor realizându-se o medie a datelor celor 4 ani, la fel ca în cazul altor studii prezentate în acest capitol (Maher și Nollenberger, 2009).

Totodată interesată este și modalitatea de construcție a fiecărui indice și normalizarea valorilor indicatorilor, iar ce apare ca element de noutate față de studiile analizate până în acest moment este modalitatea de ponderare a indicatorilor în crearea indicelui – ponderarea se face cu valoarea pantei de regresie.

Rezultatele studiului arată existența unor corelații în 11 din 16 cazuri, însă, în cazul regresiilor, rezultatele nu prezintă și nivelul de confidență în ceea ce privește semnificația statistică a relațiilor între variabile (t-statistics sau p-values).

Wang, Dennis și Tu propun, în anul 2007, un model de măsurare a condiției financiare a municipalităților pe baza Declarației 34 a GASB[10], măsurând condiția financiară prin intermediul a 11 indicatori grupați pe cele 4 dimensiuni stabilite de ICMA în 2003.

[10] Declarația 34 a GASB stabilește un sistem unitar de raportare financiară la nivelul municipalităților

Modelul lui Wang, Dennis și Tu pornește de la definiția ICMA a condiției financiare și se sprijină pe cele 4 dimensiuni: solvabilitatea lichidităților (cash sovency), solvabilitatea bugetară (budgetary solvency), solvabilitatea pe termen lung (long-run solvency) și solvabilitatea la nivelul serviciilor (service-level solvency), adresând o critică predecesorilor în abordarea măsurării condiției financiare (Kloha, Weisert și Kleine, 2005; Ammar et al., 2001; Hou et. al, 2002 – modele prezentate în acest capitol), cea mai aspră referindu-se la tipul de date utilizate, care pot face diferențieri corecte între municipalitățile de rang redus și își pierde din capacitatea de predicție pe măsură ce entitățile analizate sunt din ce în ce mai mari ca dimensiune. Alte critici importante sunt acelea că studiile respective analizează doar o mică parte a ceea ce înseamnă condiție financiară a municipalității și că introduc în modele anumiți factori socioeconomici a căror includere în măsurare este chestionabilă, necunoscută și poate conduce către rezultate eronate (Wang et al. 2007, p. 5).

După cum menționam anterior, modelul lui Wang, Dennis și Tu utilizează 11 indicatori, generați pe baza indicatorilor dezvoltați de Groves, Valente și Nollenberger (2003): 3 indicatori pentru a măsura solvabilitatea lichidităților, 2 indicatori ai solvabilității bugetare, 3 ai solvabilității pe termen lung și încă 3 ai solvabilității la nivelul serviciilor. Dintre cei mai importanți indicatori amintim rapoartele: active curente/datorii curente, total venituri/total cheltuieli, surplus sau deficit/populație, datorii pe termen lung/active totale, datorii pe termen lung/populație, venituri din impozite/populație, venituri totale/populație și cheltuieli totale/populație.

Pentru un grad ridicat de siguranță al măsurării, autorii verifică asocieri intra- și interdimensionale, pornind de la asumpția că, în interiorul dimensiunii, trebuie să existe un grad ridicat de asociere între indicatori, o lipsă a acesteia însemnând că aceștia ar putea măsura altceva; asocierile între dimensiuni a indicatorilor sunt bazate pe faptul că toate dimensiunile, implicit indicatorii, sunt utilizați în măsurarea aceluiași concept. Aici venim cu observația că o asemenea abordare dusă la extrem, implică pericolul ca indicatorii să măsoare același lucru,

unii dintre ei putând fi reinterpretări ale altora sau utilizând concepte marginal diferite de ceilalți, această amenințare putând fi ușor evitată dacă se aleg indicatorii potriviți.

În prima etapă a cercetării, autorii au calculat indicatorii și s-au efectuat asocieri între indicatorii acelorași dimensiuni, rezultatele arătând un nivel ridicat de asociere în cazul indicatorilor fiecărei dinte dimensiuni. O a doua etapă a cercetării a constat în crearea de indici pentru fiecare dimensiune și identificarea de asocieri interdimensionale. Corelațiile realizate între dimensiuni arată asociere între solvabilitatea bugetară și solvabilitatea lichidităților, solvabilitate bugetară și solvabilitate pe termen lung. De asemenea este identificată asocierea între solvabilitatea la nivelul serviciilor și solvabilitatea pe termen lung însă la un nivel nesemnificativ statistic. Asumpția de la care au pornit autorii a fost una corectă, dimensiunile sunt asociate între ele, iar în interiorul lor indicatorii sunt corelați.

Ulterior cei 11 indicatori au fost agregați prin ponderare și standardizare în cadrul unui Indice al Condiției Financiare și s-au verificat relațiile între o serie de variabile socioeconomice și acest indice. Variabilele socioeconomice utilizate erau: populația, venitul personal, produsul intern brut al statului, evoluția populației într-o perioadă de 4 ani, procentul modificării numărului de salariați într-o perioadă de 6 ani, procentul modificării venitului personal și alți doi indici ai evoluției economice – unul la nivelul unui singur an și altul care măsoară evoluția pe o perioadă de timp. Acești ultimi doi indici sunt construiți pe baza mediilor modificărilor în angajabilitate, venituri și populație, relaționat cu un nivel de referință – cel național. Rezultatele obținute arată corelații importante între indice si variabilele socioeconomice, remarcându-se un nivel de confidență de 99,9% în corelația între Indicele Condiției Financiare și unul din indicii evoluției economice (economic momentum index), acest lucru constituind un impuls dat și acestei cercetări, care pornește de la ipoteze oarecum similare.

Suntem parțial de acord cu afirmația că anumite date socioeconomice introduse în modelul de măsurare al performanței financiare

poate conduce către erori – într-adevăr, factorii socioeconomici pot influența condiția financiară, dar nu sunt parte a acesteia. Acesta este unul dintre motivele pentru care abordarea noastră presupune crearea a două dimensiuni separate, una a condiției/performanței financiare și alta a dezvoltării economice locale, ce include factori socioeconomici, și de a măsura existența și nivelul relațiilor între cele două dimensiuni. Dintre factorii socioeconomici, a căror analiză în interiorul modelului generează disensiuni amintim creșterea populației și creșterea nivelului veniturilor cetățenilor (Kloha, Weisert și Kleine, 2005; ICMA, 2003). Suntem de acord cu afirmația că o creștere a nivelului populației unei comunități, pe lângă efectele pozitive asupra dezvoltării și veniturilor autorității locale, poate genera și o creștere a nivelului cererii de servicii publice, implicit cheltuieli mai mari ale autorităților a căror proporție o poate depăși pe cea a creșterii veniturilor publice. Același raționament se aplică și creșterii nivelului veniturilor cetățenilor – o primă tentație ar fi aceea de a observa efectul pozitiv al creșterii bazei de impozitare. Diverse studii comportamentale certifică faptul că, odată cu modificarea nivelului veniturilor, preferințele consumatorilor se modifică la rândul lor, iar zonele cu populație deținătoare de venituri însemnate consumă o cantitate mai mare de bunuri și servicii precum zone de recreere, parcuri, educație mai bună, transport public de calitate superioară, ceea ce necesită un nivel diferit de cheltuieli publice.

Modelul lui Wang, Dennis și Tu este unul extrem de interesant și util totodată, acesta vine să valideze intenția acestei cercetări de a crea două dimensiuni separate, una a performanței financiare și alta a gradului de dezvoltare economică. Modul de realizare al corelațiilor inter și intradimensional este un alt atribut al modelului ce merită explorat. Remarcăm faptul că autorii nu se hazardează în a crea un model complicat, bazat pe multiple variabile. Principala critică a modelului este aceea că indicatorii condiției financiare utilizează datele unei singure perioade fiscale. O altă critică este aceea că doar în cazul a doi indicatori (ai solvabilității lichidităților) se realizează o comparație printr-un benchmarking. Cercetări longitudinale din această perspectivă

sunt necesare pentru a valida modelul. Asumpția autorilor, că indicele condiției financiare poate fi ulterior utilizat ca o variabilă dependentă într-un model ce va căuta să identifice care sunt factorii cu impact asupra condiției financiare (Wang et. al, 2007, p.21) sau care o explică, este o sursă de inspirație ce deschide apetitul pentru continuarea unui demers similar în această privință și realizarea unui benchmarking între unități administrativ teritoriale, bazat pe valorile indicelui condiției financiare.

Având ca inspirație studiul lui Wang, Dennis și Tu, un alt studiu interesant, bazat pe 11 indicatori selectați din lista celor 42 ai ICMA, este cel dezvoltat de **Sarah Arnett**, în 2014. Autoarea creează la rândul său un indice al condiției financiare. Dacă în cazul modelului lui Wang et al. metodologia presupunea realizarea unei medii a indicatorilor pentru determinarea scorului final, fără a fi aplicate ponderi, Arnett aplică o serie de ponderi, în special indicatorilor dimensiunilor de solvabilitate pe termen lung și solvabilității la nivelul serviciilor.

Studiul lui Arnett are ca scop crearea unui ranking a celor 50 de state parte a federației americane. Autoarea utilizează aceleași patru dimensiuni dezvoltate prin Financial Trend Monitoring System în măsurarea performanței financiare lansând o discuție legată de avantajele și dezavantajele fiecărui indice al solvabilității și realizează o ierarhizare a celor 50 de state americane.

După cum am mai observat și în alte studii (Kloha et al., 2005; Hou et al., 2002; Ammar et al., 2001), autorii reclamă dificultatea de a măsura nivelul cererii de servicii publice din partea cetățenilor – în acest sens practica uzuală presupunea utilizarea nivelului venitului per capita drept proxy – cu cât acesta este mai mare, presupunerea este că cererea de servicii va fi mai ridicată. O altă abordare (Hendrick, 2004) propune măsurarea disponibilității de a plăti pentru servicii și abilității autorităților de a-și îndeplini obligațiile.

Metodologia studiului presupune utilizarea de indicatori, standardizarea acestora pentru o mai bună comparabilitate, crearea indicilor fiecărei dimensiuni și realizarea unei analize descriptive a rezultatelor,

mediilor și deviațiilor standard. În crearea indicelui s-au acordat următoarele ponderi dimensiunilor: 35% – solvabilității lichidităților (cash sovency), 35% – solvabilității bugetare (budgetary solvency), 20% – solvabilității pe termen lung (long-run solvency) și 10% solvabilității la nivelul serviciilor (service-level solvency). Ponderea redusă alocată ultimei dimensiuni se datorează dificultății în măsurarea obiectivă a acesteia.

Rezultatele studiului arată corelații ridicate, semnificative statistic, între indicatorii din cadrul dimensiunilor și între indicii dimensiunilor. O corelație negativă este identificată între indicii solvabilității bugetare și cei ai solvabilității la nivelul serviciilor, sugerând că statele cu un scor ridicat în ceea ce privește dimensiunea bugetară au un nivel mai ridicat al impozitării, al cheltuielilor per capita și al veniturilor per capita, ceea ce era de așteptat – statele cu venituri și cheltuieli mai ridicate reușesc să-și echilibreze bugetele mult mai ușor. Pentru a testa validitatea modelului autoarea realizează o corelație între indicele condiției financiare și credit-ranking-ul Standard&Poors, identificând o corelație pozitivă semnificativă, ceea ce sugerează că cele două instrumente măsoară concepte similare, deși S&P urmărește evoluția unei game mai largi de indicatori (Arnett, 2014, pp. 10-24).

Un studiu realizat de **Sohl** și ați patru cercetători, în 2009, măsoară poziția financiară a municipalităților americane, dezvoltând o abordare metodologică originală, prin care sunt create cohorte de municipalități similare, abordare pe baza căreia se realizează ulterior benchmarkingul poziției financiare. După cum notam în subcapitolul destinat definirii termenilor relaționați performanței financiare, autorii diferențiază foarte clar între poziția financiară a unei autorități și condiția financiară a acesteia.

Studiul are la bază o inițiativă a unei municipalități americane ce a implicat autorii în realizarea poziției financiare a acesteia relativ la alte municipalități similare. Această inițiativă nu presupunea deci analiza condiției financiare, ci doar a poziției financiare a autorității și avea ca obiectiv identificarea acelor indicatori care arătau valori substanțial

diferite față de un anumit grup de autorități cu scopul de a stimula discuții între stakeholderii-cheie din comunitate privitor la decizii fiscale viitoare, printre care și creșterea nivelului taxelor și impozitelor (Sohl et al., 2009, p.80).

Modelul este centrat foarte clar pe nevoia de a realiza o grupare a autorităților locale în cohorte de municipalități pentru o corectă comparabilitate. Nevoia de diferențiere vine în special din faptul că la nivelul SUA, între municipalitățile din state diferite, există diferențe semnificative în ceea ce privește cadrul legal ce reglementează veniturile, cheltuielile autonomia în luarea deciziilor, modul de realizare a transferurilor de la niveluri administrative superioare, ceea ce s-a tradus într-un număr foarte redus de studii anterioare care să ghideze o eventuală metodă unică de realizare a comparabilității. Autorii adresează o gamă vastă de întrebări, valabile din punctul nostru de vedere pentru toate cercetările realizate pe această temă:

- „cum se extrage eșantionul de municipalități comparabile?
- ce măsuri sunt potrivite pentru evaluare?
- care sunt sursele de date valide și de încredere?
- care sunt criteriile utilizate pentru analizarea poziției financiare odată ce datele au fost colectate?
- ce diferențiază o comunitate de alta?
- ce diferențiază o autoritate locală de alta?
- ce metode de măsurare au atât putere explicativă, cât și utilitate în realizarea unei diferențieri?
- ce indicatori dezvăluie capacitatea financiară și bune practici financiare dar și activitate economică de la nivelul comunității?" (Sohl et al., 2009, pp.80-81)

Pornind de la aceste interogații se realizează un model de „compensare" prin combinarea unui set de variabile socioeconomice, dar și organizaționale, grupate pe 6 dimensiuni: dimensiunea populației comunității, dimensiunea și scopul serviciilor organizației, venituri și cheltuieli, dimensiunea teritoriului serviciilor furnizare, baza de impozitare/ activitatea economică și caracteristicile comunității.

Metodologia studiului presupune, pentru început, două faze prin care sunt identificate similarități între municipalitățile analizate, ceea ce permite excluderea altora, și îngustarea orizontului comparativ. Cele două faze constau în analizarea și ponderarea unui set total de 24 de variabile în efortul de realizare a cohortelor de municipalități, marea lor majoritate analizate pe baza datelor unui singur an, dintre care menționăm: populația estimată, venituri, cheltuieli, rata de creștere pe 5 ani, dimensiunea în mile a ariei geografice a municipalității, venitul median al gospodăriilor, valoarea mediană a locuințelor, localizarea în interiorul granițelor localității a unor persoane prezente în top 500 al revistei Fortune, ratingul obligațiunilor municipalității, rata șomajului, procentul de rezidenți cu bacalaureat sau studii superioare, scorul criminalității în aria proprietății, numărul de paturi de spital, existența de sindicate la nivel local, rata sărăciei, existența unei instituții de învățământ superior, vârsta mediană a rezidenților, existența unui aeroport în zonă, procentul de sectoare economice de top, localizarea geografică.

După realizarea grupării, în a doua etapă s-a realizat identificarea setului de indicatori pe baza cărora a fost evaluată poziția financiară a municipalităților din cohortă, utilizând modelul FTMS al ICMA. 29 de indicatori au fost utilizați, 13 identici cu cei din FTMS, restul reprezentând modificări ale indicatorilor sistemului amintit.

Ceea ce diferențiază studiul de alte cercetări anterioare este faptul că autorii propun un model de realizare a analizei comparative a poziției financiare mai întâi și ulterior a condiției financiare. Etapele sunt succesive, în prima fază, cea a analizei poziției financiare succesiunea acestora presupune determinarea unei baze de comparare → identificarea eșantionului de subiecți și variabile pe baza cărora se realizează comparația → ponderarea variabilelor → analizarea cohortei pentru a identifica eventuale anomalii → utilizarea setului de indicatori financiari și măsurarea fiecărei municipalități în relație cu media, mediana, minimul și maximul valorilor pentru fiecare indicator. Identificarea unor valori extreme atrage după sine nevoia de a realiza interviuri separate cu oficialii pentru explicarea acestora și recalcularea

indicatorilor. În a doua fază, cea de analiză a condiției financiare, se continuă procesul anterior cu etapa de examinare a politicilor financiare ale municipalității-țintă a studiului pentru identificarea benchmarkurilor, ulterior se realizează scoringul performanței municipalității pentru fiecare indicator în parte și la final se realizează compararea scorului cu standardul fiecărui indicator în parte (Sohl et al., 2009, pp. 81-93).

Foarte interesante din perspectiva noastră, pe lângă etapele modelului și succesiunea acestora, sunt tipurile de variabile utilizate în realizarea grupării municipalităților, variabile precum existența/ inexistența aeroportului sau a unei forme de învățământ superior; identificarea sectoarelor economice care au rezultate bune vor fi explorate în studiul nostru. Metodologia de realizare a grupării și a benchmarkingului utilizează instrumente similare altor studii – calcularea indicatorilor tendinței centrale – medie, mediană, varianță, deviație standard.

Într-un studiu publicat în 2007, **Abraham Carmeli** analizează efectele condiției financiare a autorităților locale din Israel asupra dezvoltării economice a acestora, mai exact asupra efectelor asupra educației și pieței muncii. Rezultatele studiului lui Carmeli arată o influență semnificativă a condiției financiare asupra celor două variabile care fac parte din cadrul mai larg al dezvoltării economice. Studiul compară condiția financiară analizată pe baza datelor anilor 1997 și 1998, în cazul variabilelor dezvoltării fiind utilizate datele anului 2001. Carmeli susține ideile vehiculate în mediul academic și în rândul practicienilor, care recunosc faptul că educația, abilitățile resurselor umane și politicile guvernamentale sunt elemente-cheie ale dezvoltării economice. În același timp autorul remarcă faptul că multe dintre cercetările anterioare s-au concentrat deseori asupra politicilor de dezvoltare economică (dezvoltare care la rândul său va avea un efect pozitiv asupra situației financiare a autorităților locale) și mai puțin asupra efectului pe care condiția sau sănătatea financiară îl are asupra dezvoltării economice (Carmeli, 2007, p.91).

Studiul apelează la teoria locațională (prezentată în această teză în capitolul destinat teoriilor dezvoltării economice) și la teoria public choice. Principala ipoteză, care rezultă din teorii, creionează comunitățile locale ca entități economice ce-și urmăresc propriul interes, acela de a îmbunătăți situația financiară prin atragerea și reținerea indivizilor și a firmelor și de a le face pe acestea să aleagă o anumită localitate în dauna alteia, ceea ce va crește baza locală de impozitare (Tiebout, 1956; Peterson, 1981 *apud* Carmeli, 2007, p.93). Astfel decidenții încearcă să urmărească procesele cognitive ale indivizilor și firmelor legat de motivația deciziilor locaționale ale acestora. Remarcăm aici faptul că, deși este vizibilă diferența de abordare între autoritățile locale autohtone și cele americane, competiția între autorități locale începe să fie recunoscută și să devină un factor luat în considerare în momentul stabilirii obiectivelor strategice (a se vedea procesul de planificare strategică al municipiului Cluj-Napoca).

Modelul este de interes pentru această cercetare prin prisma variabilelor pe care autorul le consideră viabile pentru analiza dezvoltării economice (educația și forța de muncă sunt considerați a fi indicatori cheie), pornind de la asumpția că performanța financiară ridicată va duce la educație de calitate, nu doar pentru că nivelul investițiilor va fi unul mai ridicat dar și prin prisma faptului că acele comunități vor atrage rezidenți cu un nivel de educație ridicat și forță de muncă bine pregătită în căutarea unui loc de munca bine plătit. Creșterea numărului de locuri de muncă și dezvoltarea afacerilor depind de modul în care autoritățile reușesc a crea un mediu prietenos și favorabil activităților economice, ceea ce influențează direct deciziile locaționale ale agenților economici, care sunt atrași în comunitate de nivelul înalt de calificare și pregătire a forței de muncă. Atragerea de noi afaceri însemnă noi locuri de muncă, iar autoritățile trebuie să investească în eforturi de a atrage capital uman prin dezvoltarea sectorului educațional și prin diverse sisteme de calificare a forței de muncă.

Carmeli utilizează un eșantion de 263 de autorități locale israeliene, utilizând date primare și secundare, colectând date și prin intermediul unui chestionar.

Dimensiunea dezvoltării economice este operaționalizată prin variabile ale educației și forței de muncă, pe baza rezultatelor obținute prin chestionare – respondenții, factori de decizie din cadrul autorităților locale erau rugați să evalueze serviciile educaționale din comunitatea proprie și aspecte referitoare la forța de muncă. Dimensiunea situației financiare utilizează 3 indicatori: veniturile proprii ca raport între veniturile proprii și veniturile totale, eficiența colectării ca raport între sumele colectate și sumele de colectat și surplusul sau deficitul bugetar per capita.

Pe lângă aceste dimensiuni s-au mai introdus în model variabile ale tipului localității (utilizând variabile dummy pentru diferențiere) și dimensiunea comunității.

Studiul analizează relațiile între variabile, raportând mediile și deviațiile standard, identificând relații semnificative între dimensiunea financiară și cele două variabile ale dezvoltării economice. 4 modele de regresie sunt utilizate în funcție de datele anilor 1997 și 1998 pentru cele două variabile, rezultatele acestora arătând că doi dintre indicatorii situației financiare, raportul venituri proprii/venituri totale și eficiența colectării, sunt predictori buni atât ai indicatorului educație, cât și a indicatorului forței de muncă – localitățile care au o condiție financiară proastă în cei doi ani analizați raportează niveluri inferioare ale educației și forței de muncă, în comparație cu celelalte (Carmeli, 2007, pp. 94-97).

Presupunerea noastră este confirmată prin intermediul acestui studiu – capacitatea autorităților locale de a genera venituri este un indicator critic pentru măsurarea performanței financiare și are un impact important asupra dezvoltării economice a comunității, validând astfel intenția noastră de a utiliza acest indicator în cadrul modelului propriu. De asemenea utilizarea modelului de regresie pentru a determina predictorii dezvoltării economice reprezintă o cale de urmat.

Cercetări europene asupra performanței financiare în administrația locală

Zafra-Gomez, Bastida și Hernandez sunt autorii a două studii (2008, 2009) ce au ca scop evaluarea performanței și condiției financiare a autorităților locale spaniole, eforturi perpetuate într-un al treilea studiu realizat de Zafra-Gomez, Bolivar și Munoz în 2012.

În contextul mai larg al creșterii cheltuielilor autorităților locale spaniole cu un procent de 6% din PIB într-o perioadă de 25 de ani și al descentralizării a peste 50% din cheltuielile publice, studiul urmărește două obiective principale: dezvoltarea unui sistem de monitorizare a condiției financiare, incluzând aici evaluarea calității serviciilor furnizate (mijloc de măsurare a solvabilității la nivelul serviciilor – FTMS) – bazat pe un sistem de indicatori și crearea unui sistem care ia în considerare factorii socioeconomici într-un mod diferit de alte studii anterioare, maximizând astfel valoarea analizei performanței financiare (Zafra-Gomez et al., 2008, p.427). Autorii preiau modelul ICMA, conectează dimensiunile acestuia în ceea ce ei numesc „factorul financiar" (cel care reflectă situația internă a finanțelor autorității) și încearcă să dezvolte discuția asupra relației între acesta și factorul de mediu socio-economic, factor care este cel care creează cererea de servicii publice, dar și furnizează resurse și modelează nevoile și preferințele comunității.

În primă fază la nivelul lui 2008, Zafra-Gomez, Bastida și Hernandez dezvoltă un model de măsurare a condiției financiare a municipalităților, incluzând o variabilă ce măsoară calitatea serviciilor de care beneficiază populația ținând cont totodată de contextul socioeconomic propriu fiecărei colectivități.

Modelul dezvoltat este structurat pe câteva etape mari:

1. măsurarea factorului financiar – combinând cele 4 dimensiuni ICMA cu dimensiunile flexibilitate, vulnerabilitate și flexibilitate al CICA (abordare asemănătoare cu a lui Cabaleiro et al.), autorii

utilizează 13 indici și completează sistemul cu un indice al solvabilității la nivelul serviciilor creat pe baza unor indicatori ai calității serviciilor (ce măsoară calitatea serviciilor furnizate de autoritățile locale). Intenția autorilor este de a observa dacă autoritățile cu niveluri ridicate ale solvabilităților bugetare, pe termen scurt și pe termen lung prezintă valori ridicate la nivelul serviciilor furnizate, ori dacă această dimensiune este neglijată. Este interesantă calea urmată în cazul dimensiunii solvabilității pe termen lung – autorii urmăresc dacă valorile indicatorilor factorului financiar se deteriorează ori se îmbunătățesc. Modelul de măsurare a condiției financiare presupune o scală de evaluare de la 1 la 10 (evoluție clară față de modelele propuse de Brown, 1983 și Kloha, Weissert și Kleine, 2005);

2. identificarea efectelor mediului socio-economic prin analizarea relațiilor între indicatorii condiției financiare și caracteristicile economice și sociale ce influențează cererea de servicii publice. În primă fază autorii studiază corelații bivariate între cele 2 tipuri de variabile, descoperind că majoritatea indicatorilor financiari sunt corelați cu diferite variabile socio-economice. Pentru a stabili nivelul de asociere sunt construite și testate 2 ipoteze care proclamă influența factorilor socio-economici asupra indicatorilor financiari, dar și asupra calității serviciilor oferite de autorități. Printre variabilele socio-economice (de interes și pentru studiul nostru) regăsim venitul/cap de locuitor, nivelul șomajului, un indice al activității industriale, unul al activității turistice și unul al turismului – ca și exponente ale economiei locale – și populația sub și peste 65 de ani, rata migrației și numărul de locuințe/capita – indicatori sociali;
3. minimizarea efectelor mediului socio-economic asupra condiției financiare – realizând un cadru al benchmarkingului care să nu fie denaturat prin compararea eronată a unor municipalități care sunt afectate diferit de condițiile în care funcționează. Modelul presupune în această etapă crearea unor grupuri de municipa-

lități omogene, pe baza analizei cluster, izolând astfel efectul indicatorilor socio-economici asupra celor financiari (Zafra-Gomez et al., 2008, pp.429-434).

Rezultatele obținute arată că indicatorii financiari sunt influențați în cea mai mare măsură de nivelul economic al regiunii în care se află municipalitatea, nivelul venitului și rata șomajului. Mediul socio-economic influențează puternic independența financiară (măsurată prin indicatori ai auto-finanțării și ai veniturilor fiscale) și într-o mai mică măsură calitatea serviciilor furnizate de autoritatea locală. Rezultatele susțin premisa potrivit căreia capacitatea unei autorități de a-și îmbunătăți condiția financiară depinde de nivelul veniturilor populației și de nivelul activității economice din regiune.

În al doilea studiu, publicat în 2009, Zafra-Gomez, Bastida și Hernandez clarifică mai multe detalii legate de construcția modelului. Studiul păstrează aproximativ aceeași structură și eșantion, autorii modifică puțin structura factorului financiar, dar reușesc să fie mai transparenți în ceea ce privește anumite aspecte metodologice, pe care le considerăm importante din perspectiva modelului propriu. În ceea ce privește crearea grupurilor de municipalități în cadrul cărora se realizează benchmarkingul, autorii identifică un număr de 25 de clustere pe baza analizei cluster în 2 faze, utilizând programul SPSS (Statistical Package for the Social Sciences), pornind de la 4 grupuri de municipalități diferențiate pe baza numărului locuitorilor acestora. Rezultatele studiului arată că indicatorii solvabilității pe termen scurt se deteriorează pe măsură ce municipalitățile au un grad de dezvoltare socio-economică mai dezvoltat, iar în ceea ce privește flexibilitatea, tot municipalitățile de dimensiuni reduse sunt cele cu o situație mai bună, explicația autorilor fiind aceea că acestea nu recurg la instrumente ale datoriei publice, fapt ce afectează indicatorii dimensiunii respective (Zafra-Gomez et al., 2009, p. 160).

Considerăm interesantă modalitatea de standardizare a valorilor indicatorilor solvabilității pe termen lung (componentă a factorului financiar) – prin extragerea valorii medii a clusterului în care se află

municipalitatea din valoarea obținută de municipalitate, împărțind apoi această valoare la deviația standard a mediei respective.

Modalitatea de izolare a efectelor socio-economice asupra performanței financiare este de asemenea un punct de plecare pentru studiul nostru. Susținem ideea că în realizarea unui benchmarking este importantă compararea corectă a elementelor analizei și luăm în considerare metodologia propusă prin intermediul acestui model.

Alți doi autori spanioli, **Cabaleiro și Gomez** analizează condiția financiară a municipalităților spaniole într-un studiu publicat în 2011, în Revista Transilvană de Științe Administrative. Autorii utilizează, ca și referință, cadrul dimensional și indicatori dezvoltați în cele 2 modele – cel al International City/County Management Association (ICMA) și cel al Canada Institute for Chartered Accountants (CICA), în încercarea de a determina și cuantifica dimensiunile care definesc conceptul de condiție financiară – acesta fiind și unul dintre obiectivele studiului. Un al doilea obiectiv este acela de a determina în ce măsură dimensiunea și locația unei municipalități pot influența condiția financiară. Studiul utilizează datele anului 2009, dezvoltându-se o baterie de 34 de indicatori (Cabaleiro și Gomez, 2011, p. 27). Autorii au calculat indicatorii pentru un eșantion de 5158 de municipalități spaniole și au realizat o analiză de cluster prin metoda ierarhică cu scopul de a crea dimensiuni teoretice care să grupeze indicatorii. După calcularea valorilor aferente dimensiunilor analiza statistică s-a concentrat asupra identificării posibilelor asocieri sau dependențe între dimensiunile financiare și mărimea municipalității sau locația acesteia. Interesant este faptul că deși urmează anumite modele teoretice, autorii nu grupează de la început indicatorii în anumite dimensiuni, ci preferă să identifice dimensiunile pe baza corelațiilor și abia apoi să facă legătura cu literatura de specialitate și să valideze modelul teoretic pe baza cercetării proprii.

Măsurarea impactului mărimii (evităm termenul de dimensiune pentru a nu crea confuzii) municipalității și a locației asupra condiției financiare a acesteia a fost următorul pas al studiului, identificându-se o asociere între cât de mare este o municipalitate și dimensiunile condiției

financiare cu excepția solvabilității lichidităților (a se vedea modelul teoretic al ICMA pentru definirea conceptului). Asocierea locației cu performanța financiară avea ca scop identificarea măsurii în care există o influență statistică între aspectele condiției financiare și faptul că municipalitatea aparține unei comunități autonome (particularitate a sistemului administrativ spaniol) luând în considerare și aspectul mărimii municipalității. S-a dovedit o asemenea relație în cazul municipalităților cu populația sub 20000 de locuitori. Pentru municipalitățile cu populația între 20000 și 50000 de locuitori apartenența la o comunitate autonomă influențează dimensiunile flexibilitate, sustenabilitate și vulnerabilitate (modelul CICA), fără a fi identificată vreo relație cu solvabilitatea pe termen scurt și solvabilitatea la nivelul serviciilor. În cazul municipalităților mari, cu populație peste 50000 nu s-au identificat corelații cu niciuna din dimensiunile condiției financiare. Concluzia studiului este că există o influență statistică clară între mărimea municipalității și componentele condiției financiare cu excepția menționată anterior, dar și că pentru un anumit segment al dimensiunii municipalităților locația influențează condiția financiară.

Cabaleiro continuă eforturile în domeniul performanței financiare și în perioada ulterioară studiului prezentat anterior, publicând în anul 2012 împreună cu Buch și Vaamonde un studiu care dezvoltă un model de evaluare a sănătății financiare a municipalităților. Scheletul studiului păstrează componentele structurale ale cercetării publicate în anul precedent, scopul noului model este de a obține un inventar agregat al tuturor aspectelor sănătății financiare și să dezvolte o nouă metodă, care să pondereze în mod corect indicatorii utilizați în evaluarea condiției financiare, evitând problemele de construcție ale altor modele (Cabaleiro, Buch și Vaamonde, 2012, p. 2). Autorii utilizează de data aceasta doar cadrul metodologic dezvoltat de CICA în încercarea de a obține un indice agregat al sănătății financiare. Testarea funcționalității modelului se face cu ajutorul a două variabile utilizate în studiul anterior – locația și dimensiunea municipalității – numărul populației.

În primă fază, autorii selectează un set de 20 de indicatori (prezenți între cei 34 ai studiului anterior), utilizând metodologia CICA pentru evaluarea flexibilității, sustenabilității și vulnerabilității, adaptați la sistemul contabil și bugetar spaniol. Ulterior, printr-o analiză separată se reduce numărul de variabile explicative pentru cele 3 dimensiuni și se construiește indicele. Pentru a putea diferenția municipalitățile pe baza acestuia se utilizează valorile extreme și centrale ale scorurilor obținute de municipalități, grupând autoritățile locale în 3 categorii în funcție de sănătatea financiară a acestora: foarte proastă, intermediară și foarte bună.

Studiul utilizează, ca instrumente, pentru identificarea relațiilor între indicatorii din interiorul celor 3 dimensiuni, regresia și analiza discriminant pentru realizarea rankingului municipalităților. Ultima etapă a studiului a fost validarea indicelui prin identificarea relațiilor cu cele 2 variabile – locația și dimensiunea, rezultatele fiind asemănătoare cu cele din studiul din 2011.

Un studiu interesant ca abordare este elaborat de **Devjak, Alves, Ribeiro, Monte și Fernandes** în 2007; autorii încearcă să realizeze o comparație între valorile unui set comun de indicatori financiari și bugetari aferenți unor municipalități portugheze și slovace, similare ca dimensiuni și populație. Ca și metode, se utilizează analiza discriminant și o analiza descriptivă. În prima fază a studiului a fost utilizată analiza descriptivă, prin calcularea unor indicatori absoluți (cifre absolute) și sintetici (valori relative), precum:

- venituri totale/locuitor, venituri curente/locuitor, venituri de capital/locuitor, venituri din impozite și taxe/locuitor (incluzând aici impozite și taxe pe profit, pe proprietate, pe achiziția de proprietăți, pe autovehicule, biciclete, taxa de drum, taxe pe autorizarea potului de armă, anumite impozite și taxe pe bunuri și servicii și alte impozite), venituri din proprietate/locuitor, venituri din vânzarea de bunuri și servicii/locuitor, alte venituri curente/locuitor – ca și indicatori absoluți;

- procentul de venituri curente din venituri totale, procentul de venituri din capital din venituri totale, procentul veniturilor din impozite și taxe în total venituri (impozit care oferă o perspectivă asupra gradului de autonomie/independență în realizarea veniturilor), procentul veniturilor din impozite și taxe în total venituri curente, procentul de venituri curente provenite din proprietate, procentul de venituri curente provenite din vânzarea de bunuri și servicii (Devjak et al., 2007, pp. 15-16).

Analiza discriminant a fost utilizată pentru a determina care dintre variabile diferențiază cele două grupuri de municipalități, pornind de la asumpțiile că observațiile sunt un eșantion aleatoriu, grupurile sunt distribuite normal, matricea de varianță/covarianță este aceeași pentru fiecare grup și fiecare observație este corect clasificată în structura inițială. Variabilele utilizate au fost: venituri curente, venituri de capital și fonduri municipale.

Ulterior (2009), autorii modifică structura aceluiași studiu, realizând o analiză de cluster în locul celei discriminant, cu scopul de a identifica grupuri omogene bazate pe anumite caracteristici preselectate și pentru a identifica dacă grupurile de municipalități slovene și portugheze sunt omogene.

Încercarea autorilor este una inedită, în special datorită anumitor discrepanțe între modelele financiare, competențele și sursele diferite de venituri ale municipalităților din cele două țări, iar limitele acestui studiu sunt unele importante – în special datorită diferențelor menționate mai sus, dar și datorită faptului că sunt utilizați exclusiv indicatori ai veniturilor.

Utilitatea acestui studiu pentru cercetarea de față și continuarea ulterioară a acesteia constă în aplicabilitatea relativ extinsă la nivel european a setului de indicatori ai veniturilor (cu limitele aferente), precum și în posibila utilizare a unor analize discriminant și cluster, pentru a identifica diferențieri și asemănări între grupuri.

2.3. Modele de evaluare ale agențiilor de rating

Pornind de la o perspectivă generală a riscului de creditare analizată de unii autori (Cocriș și Chirleșan, 2007), am considerat importantă analiza modelelor de evaluare ale agențiilor de rating pentru autorități locale. Analizele agențiilor pornesc de la ideea că performanța financiară a autorităților locale trebuie privită dintr-o perspectivă extinsă. Riscul de creditare, ceea ce măsoară de fapt agențiile de rating, se referă la probabilitatea nerambursării unui împrumut contractat de o administrație locală, iar o analiză de asemenea tip cuprinde o evaluare a calității politicilor administrației, a performanței sale financiare, bugetare și fiscale dar și a situației economiei locale (Lazăr, Inceu și Zai, 2005, p. 67).

Oprea (2013, p.237) observă că noțiunea de rating devine aplicabilă și colectivităților teritoriale, cu implicații similare celor pe care le produce ratingul de tara, iar evaluarea credibilității financiare a colectivităților locale este utilă nu doar eventualilor creditori ai colectivității locale, dar în aceeași măsură și autorităților locale, precum și cetățenilor.

Deși este un instrument tot mai des utilizat în ultima perioadă, putem afirma că nu există o unanimitate în ceea ce privește succesul și acuratețea unor inițiative de măsurare a situației financiare a unei autorități locale prin intermediul rating-ului acordat de agenții.

Jones și Walker (2007, p. 400) consideră că legătura între condiția financiară a municipalităților și ratingul obligațiunilor acestora presupune ca piețelor de capital să le fie furnizate informații financiare adecvate și realiste, arătându-se neîncrezători în consistența informațiilor și transparența autorităților locale. Analizând procesele și procedurile ce presupun acordarea ratingului, cel puțin în cazul municipalităților dinafara SUA considerăm că riscul este unul mic, din moment ce autoritățile locale sunt cele care apelează la serviciile agențiilor, în schimbul plății unor tarife. Asemenea evaluări presupun un proces îndelungat, volum ridicat de date, dar și costuri importante din partea

municipalităților. Acesta poate fi considerat și un indicator al transparenței autorităților în ceea ce privește informația financiară.

De multe ori, un lucru trecut ușor cu vederea în analizele realizate asupra performanței autorităților locale (Hildreth și Miller, 2002, p.99), faptul că o municipalitate își poate permite sau nu să acceseze împrumuturi este un indicator cât se poate de bun al situației financiare a acesteia.

Orice analiză a riscului de creditare presupune activități legate de colectarea și interpretarea unui set de date financiare, analiza activităților întreprinse de subiectul creditului, evaluarea capacității acestuia de a rambursa împrumutul pe baza unei prognoze a fluxului de venituri viitoare, capacitatea acestuia de a rezista la eventuale șocuri. Etapele unei evaluări a riscului de creditare a autorităților locale presupune același tip de analiză.

Practica apelării la agenții de rating se află într-un stadiu incipient la nivelul municipalităților românești, asta în contextul în care serviciile de rating ale Standard & Poor's (S&P), în cazul autorităților locale și regionale, acoperă peste 30 de țări înafara Statelor Unite ale Americii, în timp ce Moody's raportează analize efectuate în 38 de asemenea țări și o triplare a numărului de analize din 1998 încoace. Există însă și modele de bună practică – din informațiile pe care le deținem 5 municipalități au apelat până în acest moment la agenții de rating pentru determinarea riscului de creditare: București, Brașov, Alba Iulia, Oradea și Zalău.

Bucureștiul a fost prima municipalitate românească ce a apelat la serviciile unei agenții de rating – Standard & Poor's – obținând în anul 2004 ratingul „BB" stabil, ulterior contractul cu agenția nemaifiind prelungit. Municipiul Alba Iulia a fost evaluat de către agenția Moody's în anul 2013, primind ratingul „Ba1" cu perspectivă negativă. Brașovul și Oradea au fost evaluate de către agenția Fitch, care în decembrie 2013 anunța ratinguri similare pentru cele 2 municipii: „BBB-" pentru valută și moneda națională pe termen lung, iar pe termen scurt ratingul F3, cu

perspective pe termen lung ale ratingului stabile. Municipiul Zalău a semnat, de asemenea, în anul 2012 un contract cu Agenția Moody's pentru a stabili ratingul de credit, date referitoare la ratingul acesteia nefiind momentan disponibile.

Pe lângă utilitatea practică a calculării scorurilor de rating – accesarea mai facilă a împrumuturilor, analizele efectuate de către agenții au avut și o componentă internalizată a unei evaluări a performanței financiare a autorității. Dintr-o perspectivă externă aceste scoruri sunt adevărate repere care diminuează incertitudinea evoluțiilor financiare la nivelul autorităților locale (Oprea, 2013, p.236). Unele studii care își propun evaluarea performanței financiare a autorităților (Ammar et al., 2001) dezvoltă sisteme asemănătoare agențiilor de rating ce utilizează informații financiare, economice și legate de datoria publică pentru a evalua performanța financiară a municipalităților. Acesta este și motivul pentru care considerăm relevantă o analiză a criteriilor de rating utilizate de agenții în cazul autorităților locale.

Perspectiva noastră analitică, a criteriilor utilizate de agențiile de rating, se concentrează mai puțin pe modalitatea efectivă de acordare a ratingului / calculare a scorului și mai mult pe dimensiunile utilizate în analiză, criterii și indicatori.

În analiza noastră am observăm similitudini în ceea ce privește cadrul general de analiză între toate cele 3 agenții, cu mențiunea că S&P prezintă o structurare mai clară a metodologiei, Moody's este mai generoasă în ceea ce privește tipurile de indicatori utilizați, iar Fitch descrie în detaliu principiile care stau la baza evaluării fiecărei dimensiuni în parte.

Agenția Standard & Poor's (S&P) pornește de la asumpția că, deși multe dintre autorități urmăresc scopuri diferite, acestea au, în principiu, aceleași responsabilități generale în a furniza servicii publice și a finanța dezvoltarea infrastructurii, activități susținute direct sau indirect de taxele, impozitele și tarifele stabilite asupra rezidenților sau transferate de la alte niveluri administrative. Sarcina comună a

autorităților este văzută a fi finanțarea costurilor acestor servicii și a dezvoltării infrastructurii cu veniturile disponibile, incluzând aici recurgerea la împrumuturi atunci când este necesar (Standard & Poor's, 2014).

În aceeași notă, Moody's (2013, p.2) remarcă faptul că, deși autoritățile locale pot fi foarte diferite în termeni de scopuri și responsabilități, în general, ele sunt responsabile de furnizarea serviciilor publice și dezvoltarea infrastructurii susținute prin impozitare, tarife și transferuri de la alte niveluri guvernamentale, ori din partea altor entități.

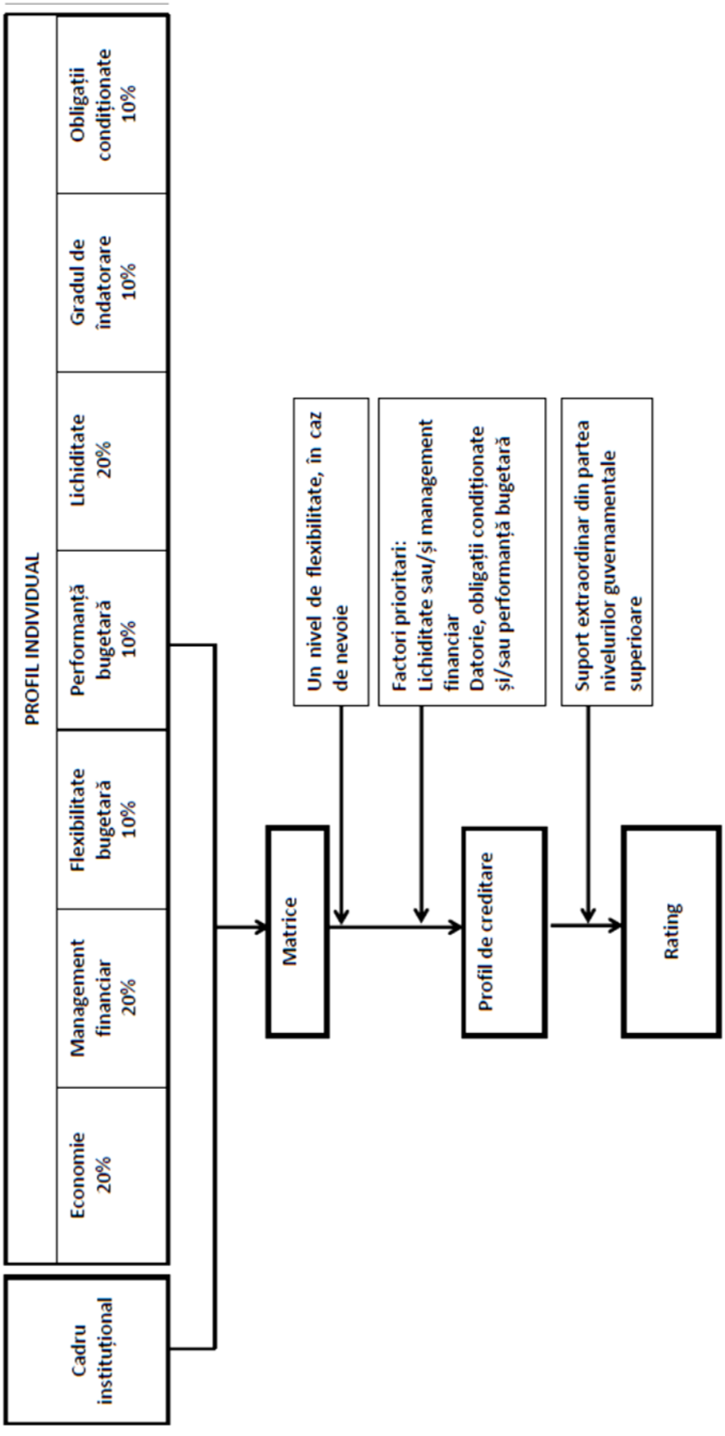
Odată cu extinderea acoperirii ratingului către alte state, înafara SUA, analiza autorităților locale a devenit tot mai complexă. Agenția Standard & Poor's (S&P) a observat o creștere a gradului de risc a profilului de creditare a autorităților locale provenind din nivelul lichidității, managementul financiar și obligații/angajamente condiționate (posibile obligații dependente de evenimente viitoare) (S&P, 2014).

2.3.1. Modelul Standard & Poor's

Cadrul analitic general de evaluare utilizat de S&P constă în combinarea analizelor cantitative și calitative în jurul a 8 factori principali de rating:

- cadrul instituțional;
- economie;
- management financiar;
- flexibilitate bugetară;
- performanță bugetară;
- lichiditate;
- gradul de îndatorare;
- obligații condiționate (dependente de evenimente viitoare).

Figură 6 *– Cadrul analitic al analizei autorităților locale și regionale internaționale al S&P.*



Sursa: S&P, 2014.

Metodologia de acordare a ratingului presupune ponderarea dimensiunilor profilului individual și agregarea scorurilor dimensiunilor într-o matrice, stabilindu-se astfel profilul de creditare al municipalității. Până la acordarea ratingului final, scorurile matricei pot fi ajustate pe baza priorității unora dintre factorii evaluați dar și a ratingului de țară.

Cadrul instituțional

Evaluarea cadrului instituțional este considerată a fi cea mai importantă dintre cele 8 componente ale metodologiei S&P. Documentul ce prezintă criteriile de rating ale agenției precizează că indiferent de impactul pozitiv sau negativ, în cazul analizelor realizate în cazul a peste 300 de autorități locale și regionale, factorii sistemici/instituționali au constituit aproximativ o treime din credit-ranking-ul general alocat unei autorități.

Cadrul instituțional este sigurul dintre cei 8 factori de rating care este evaluat la nivel de țară în cazul modelului. Subdimensiunile cadrului instituțional sunt ponderate în funcție de importanța acestora și măsoară variabile ale predictibilității (o pondere de 25% în scorul dimensiunii), echilibrului veniturilor și cheltuielilor (50%) și transparență și responsabilitate (25%). Subdimensiunea ce măsoară echilibrul veniturilor și cheltuielilor are ponderea cea mai ridicată și analizează elemente precum: adecvarea modului de acoperire a cheltuielilor din venituri, nivelul autonomiei financiare locale, predictibilitatea transferurilor guvernamentale, cadrul politicii fiscale și nivelul de susținere financiară în situații extraordinare.

În ceea ce privește transparența, S&P urmărește valențele sistemului de raportare și publicare a informației financiare.

Profilul individual

Profilul individual este alcătuit din celelalte 7 criterii, cărora li s-au acordat de asemenea ponderi – punctajul profilului individual fiind de fapt media ponderată a factorilor: economie (20%), management finan-

ciar (20%), flexibilitate bugetară (10%), performanță bugetară (10%), lichiditate (20%), grad de îndatorare (10%) și obligații condiționate (10%).

Criteriul *Economie* evaluează la nivel de municipalitate indicatori ai veniturilor (PIB/capita), gradului de diversificare a economiei (volatilitatea bazei de impozitare și rezistența acesteia la factori de stres – analiza ponderii sectoarelor în termeni de număr de salariați și output[11]), perspectivele de creștere economică (productivitate, investiții, potențialul de creștere economică, avantaje competitive sau dezavantaje ale localității/regiunii, localizare, proximitate față de piețe, ofertă educațională) și profilul demografic și socioeconomic al comunității (șomaj, beneficiari de ajutoare sociale, evoluția demografică, populație dependentă etc.).

Hildreth și Miller (2002, p.102) atrag atenția asupra unor cazuri de municipalități a căror condiție financiară s-a înrăutățit dramatic datorită faptului că economia acestora era dependentă de o industrie dominantă. Autoritățile sunt vulnerabile în fața acestor cazuri în care un agent economic sau un anumit tip de industrie constituie cea mai mare parte a bazei de impozitare locale – prin impozitele pe proprietate și cele pe veniturile angajaților – iar capacitatea administrației de a susține serviciile publice, direct proporțională cu situația economică a industriei, este puternic afectată în momentele de declin. Tocmai de aceea agențiile de rating sunt unanime în evaluarea gradului de concentrare a activității economice.

Criteriul *Management financiar* reprezintă o combinație a 5 factori:

- capacitate politică și managerială (30%) – ce măsoară itemi ai disciplinei fiscale și capacității de a lua și implementa decizii care să asigure stabilitatea financiară și socioeconomică, stabilirea și atingerea obiectivelor, expertiză, continuitate;

[11] Este interesant de remarcat faptul că în momentul în care este determinată o concentrare de peste 20% a numărului de salariați într-un singur sector sau angajator agenția analizează perspectivele evouției acestuia pe o perioadă mai lungă de timp pentru a identifica eventuale riscuri.

- planificare financiară pe termen lung (20%) – evaluarea pe o perioadă mai mare de 5 ani a unor itemi ai managementului financiar, politici financiare, procese, aspecte strategice și operaționale;
- managementul veniturilor și cheltuielilor (20%) – subdimensiunea evaluează calitatea procesului bugetar, estimării veniturilor, administrării și colectării impozitelor și taxelor, mecanismele de control și monitorizare a costurilor, planificarea, prioritizarea și finanțarea proiectelor;
- managementul datoriei publice și lichidităților (20%) – se evaluează politici ale surselor externe de finanțare, lichiditățile disponibile pentru plata obligațiilor de această natură, apetitul pentru conștientizarea riscului asociat îndatorării și refinanțării dar și abilitatea de a prognoza corect cash-flow-urile, relațiile cu creditorii etc.;
- managementul entităților din subordine (10%) – măsoară capacitatea și eficiența monitorizării entităților din subordine.

Al treilea criteriu al profilului individual, *Flexibilitate bugetară*, pornește de la afirmația că o autoritate locală trebuie să fie capabilă de a-și ajusta veniturile și cheltuielile în fața șocurilor externe precum crize economice și modificări ale sistemelor de transfer interguvernamentale, evaluându-se disponibilitatea și capacitatea de a crește nivelul veniturilor sau de a reduce cheltuielile. Modelul operaționalizează flexibilitatea veniturilor în termeni de:

- capacitate de a crește impozite, taxe, tarife – care măsoară controlul autorității asupra bazei de impozitare locale – indicator: partea din veniturile modificabile (care pot fi ajustate în caz de nevoie) ca procent din veniturile operaționale, completat cu evaluări calitative;
- limite economice și politice – prin care se compară cotele de impozitare locale cu media națională;
- alte venituri potențiale din vânzarea de active.

Măsurarea flexibilității cheltuielilor presupune diferențierea între cheltuieli operaționale și cheltuieli de capital și măsoară flexibilitatea fiecărei categorii, dar și evaluarea limitelor flexibilității.

Performanța bugetară măsoară nivelul și volatilitatea cash-flow-urilor, bazându-se pe indicatori-cheie ai echilibrului operațional și ai modificărilor în datoria netă, evaluând în speță eficiența politicii financiare a autorității locale.

Criteriul *Lichidității* evaluează sursele și capacitățile interne de generare a cash-flow-ului (active lichide, rezerve), eventuale linii de credit existente și acces la lichidități externe (împrumuturi, obligațiuni) pentru a vedea care sunt factorii care pot afecta capacitatea autorității locale de a-și susține serviciul datoriei

Subdimensiunea ce evaluează *gradul de îndatorare* se concentrează asupra nivelului și profilului datoriei publice și al dobânzilor, dar și asupra expunerii la riscurile pieței (ex. risc valutar), cu scopul de a identifica eventuala posibilitate ca autoritatea locală să intre în incapacitate de plată.

Ultimul criteriu, cel al *obligațiilor condiționate,* este unul mai degrabă calitativ, fiind dificil de evaluat și de interpretat deoarece diferă de la țară la țară cuprinzând de regulă obligații diverse ale autorităților, precum: implicarea în parteneriate public-privat, transferuri câte niveluri guvernamentale inferioare, asigurări contra dezastrelor etc.
Sistemul de evaluare al S&P este unul extrem de diversificat, agenția nu dezvăluie indicatorii utilizați și nici valori limită sau recomandabile.

2.3.2. Modelul Moody's

Analiza riscului de creditare realizată de Moody's are o structură asemănătoare cu cea a Standard& Poor's, primordială fiind analiza de bază a creditării, aceasta fiind completată cu estimarea probabilității ca autoritatea locală să fie asistată de nivelurile administrative superioare în situații extraordinare.

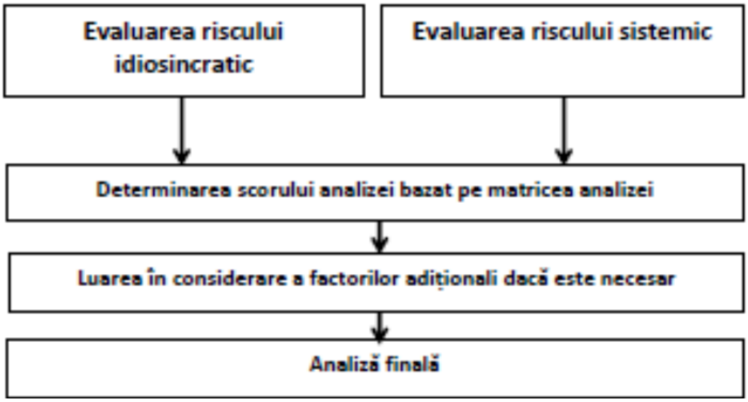
Figură 7 *– Sistemul de rating al Moody's*



Sursa: Moody's, Rating Methodology. Regional and Local Governments, 2013, p.3.

Principalul element component al evaluării, ***analiza de bază a creditării*** este realizată la rândul ei în 2 etape, cea a evaluării riscului idiosincratic și analiza riscului sistemic:

Figură 8 *– Analiza de bază a creditării*



Sursa: Moody's, Rating Methodology. Regional and Local Governments, 2013, p.4.

Cele 2 etape prezentate mai sus sunt agregate într-o matrice, ulterior aceasta fiind completată prin luarea în considerare a unor factori adiționali, dacă evaluatorii agenției consideră potrivit acest lucru, rezultând de aici scorul final acordat autorității locale.

Aria noastră de interes se focalizează mai degrabă către analiza idiosicratică realizată de Moody's, de aceea evaluarea riscului sistemic nu este parte integrantă a analizei noastre de mai jos.

Analiza idiosincratică

Această analiză este realizată pe baza evaluării a 4 factori/ dimensiuni: economică, instituțională, performanță financiară și managerială, dimensiuni ponderate diferit în scorul final. În cadrul fiecărei dimensiuni, subdimensiunile sunt ponderate la rândul lor, generând scoruri ale dimensiunilor, agregate într-un scor final:

Figură 9 *– Analiza idiosincratică a riscului*

Analiza idiosincratică a riscului		
Factori cheie	Pondere	Sub-Factori
1. Economie	20%	Putere economică – 70% Volatilitate economică – 30%
2. Cadru instituțional	20%	Background legislativ – 50% Flexibilitate financiară – 50%
3. Performanță financiară și Profilul Datoriei	30%	Marjă operațională – 12,5% Sarcina dobânzilor – 12,5% Lichiditate – 25% Sarcina datoriei – 25% Structura datoriei – 25%
4. Guvernanță și Management	30%	Controlul riscurilor și management financiar Managementul investițiilor și datoriei Transparență

Sursa: Moody's, Rating Methodology. Regional and Local Governments, 2013, p.5.

Economia comunității este primul factor al analizei idiosincratice realizate de Moody's – capacitatea economiei locale de a genera venituri este considerată esențială în analiza riscului de creditare, capacitate ce poate fi influențată de performanța economiei locale relativ la cea națională[12]. Agenția consideră ca importantă problema distribuției bunăstării în interiorul comunității – distribuția putând fi observată prin

[12] Moody's analizează profilul economic al comunității comparându-l cu cel al altor comunități în termeni de output, diversitate economică și piața muncii.

gradul de concentrare a activităților economice. Factorii economici, împreună cu indicatorii demografici, constituie determinanții nevoilor de cheltuieli publice.

Factorul economic este evaluat prin intermediul a două subdimensiuni – soliditate economică și volatilitate. Subdimensiunea „soliditate economică" ia în considerare indicatorul PIB local/regional per capita ca procent din PIB-ul național per capita – indicator utilizat și de către celelalte agenții în modelele acestora. Subdimensiunea volatilității economice este măsurată prin gradul de concentrare sau diversificare a economiei (Moody's, 2013, pp. 5-6).

Cadrul instituțional, a doua dimensiune de analiză, este conturat de responsabilitățile de politică publică și de adecvarea capacităților fiscale de a le îndeplini. Evaluarea instituțională se realizează prin examinarea cadrului reglementărilor legale, dar și a practicilor care stabilesc responsabilitățile de furnizare a serviciilor publice, dar și cele legate de colectarea veniturilor. Se analizează în detaliu atât structura cadrului instituțional și legal, cât și flexibilitatea care ar permite modificarea acestuia ca răspuns la anumite nevoi – analiza cadrului stabilității și predictibilității veniturilor și cheltuielilor este una din subdimensiunile instituționale. Pe lângă cadrul reglementărilor, o altă subdimensiune este cea a flexibilității financiare – operaționalizată în flexibilitate a veniturilor și flexibilitate a cheltuielilor (Moody's, 2013, pp. 7-8).

Performanța financiară și profilul datoriei este dimensiunea care măsoară eficacitatea autorităților în ceea ce înseamnă generarea veniturilor destinate acoperirii cheltuielilor, incluzând aici serviciul datoriei. Măsurările se realizează examinând performanțele fiscale și proiectarea acestora pe un termen mediu, cu scopul de a determina dacă veniturile recurente vor putea acoperi angajamentele legate de cheltuieli, ținând cont de politicile în vigoare dar și trendurile demografice și economice estimate.

După cum observă și alți autori (Devine și Stanley, 1996, p.539) există o continuitate în abordarea Moody's a performanței financiare ca și factor integrator ce reflectă gradul în care ceilalți factori determinanți

– gradul de îndatorare, economia și managementul sunt favorabili sau defavorabili în cazul municipalității.

Modelul de evaluare a poziției financiare ia în considerare elemente multiple precum capacitățile de generare și colectare a veniturilor, gama de surse de venit, senzitivitatea la modificările de ordin economic, determinanții creșterii cheltuielilor publice. În ceea ce privește datoria publică se evaluează atât nivelul acesteia cât și serviciul datoriei – indicatori ai capacității de a plăti a autorității.

Indicatorii utilizați în determinarea scorului acestei dimensiuni sunt:

- raportul echilibrului operațional brut: „venituri operaționale – cheltuieli operaționale/ venituri operaționale" (Cheltuielile operaționale includ plățile cu dobânzile). Acest indicator măsoară capacitatea autorității de a menține cheltuielile operaționale sub nivelul veniturilor operaționale și astfel a genera surplusuri necesare cheltuielilor de capital și amortizării datoriilor. O rație cât mai mare înseamnă un risc mai mic;
- raportul cheltuieli cu dobânzile/ venituri operaționale; cu cât rația este mai mică, riscul este mai mic;
- managementul lichidităților și al numerarului: utilizează indicatori ai lichidității;
- povara datoriei: datorie netă directă și indirectă / venituri operaționale pe ultimul an – acesta este un proxy pentru capacitatea de a rambursa împrumuturile – o rație cât mai mică înseamnă un risc redus;
- structura datoriei: datorie directă pe termen scurt/datorie directă pe ultimul an încheiat – o rație cât mai mică înseamnă un risc redus (Moody's, 2013, pp. 9-10).

Moody's, ca și S&P, consideră importante obligațiile condiționate dar nu le analizează separat, ci ca parte a dimensiunii performanță financiară.

Dimensiunea Guvernanță și management evaluează calitatea procesului de luare a deciziilor și execuție în aria financiară, analizând

structura instituțională. Sunt evaluate practicile în domeniul managementului financiar, calitatea controlului intern și planificării financiare, dar și elemente precum articularea unul plan de investiții de capital în directă relație cu nevoile comunității și utilizarea planificării multianuale pentru cheltuieli operaționale și de capital. Alte elemente analizate țin de experiența în utilizarea instrumentelor datoriei publice, experiența personalului de la nivelurile ierarhice superioare, capacitatea executivului de a trece bugetul prin legislativul local într-o perioadă rezonabilă de timp.

Dimensiunea este una extrem de cuprinzătoare, pe lângă factorii menționați anterior, agenția evaluează și politicile de investiții, datoria publică dar si transparența și calitatea informației oferite publicului – disponibilitatea și acuratețea informațiilor din documentele financiare. (Moody's, 2013, pp. 12-14).

Dacă S&P măsoară dimensiunea cadrului instituțional la nivel de țară, Moody's analizează riscul sistemic (parte a analizei de bază, împreună cu analiza idiosincratică) la același nivel administrativ, evaluând riscurile la care se supun toate autoritățile locale ale unui stat strâns legat cu mediul în care acestea activează – condiții macroeconomice, politici fiscale și monetare – prin intermediul ratingului de țară.

În ceea ce privește evaluarea susținerii oferite de nivelurile administrative superioare în situații extraordinare, aceasta apare în aceeași etapă atât în cazul S&P cât și în cazul Moody's, înainte de determinarea scorului final. Dimensiunea presupune aceeași abordare – posibilitatea ca nivelurile superioare să garanteze obligațiile municipalităților în situații de extremă urgență (Moody's, 2013, p. 22; S&P, 2014).

2.3.3. Modelul Fitch

Metodologia Fitch de evaluare a autorităților locale și regionale este construită pe cinci dimensiuni ce măsoară cadrul instituțional, datoria publică și alte obligații pe termen lung, economia comunității, finanțele autorității locale și managementul și administrația.

Cadrul instituțional este punctul de plecare al analizei Fitch, prin intermediul acestuia urmărindu-se tipologia relațiilor interguvernamentale și mecanismele de finanțare și egalizare în transferul de fonduri.

Gradul de centralizare sau descentralizare are un efect direct asupra veniturilor operaționale, evaluarea acestuia presupunând o analiză a structurii veniturilor dar și a flexibilității autorității locale în ceea ce privește generarea acestora. Prezența unor mecanisme de egalizare de care să beneficieze acele autorități ce activează într-un cadru socio-economic defavorabil este văzută drept un aspect pozitiv.

În această etapă se evaluează și tipologia serviciilor furnizate de autoritate dar și nivelul controlului pe care nivelurile superioare administrative îl au asupra autorității locale. Înțelegerea cadrului legal și reglementativ permite identificarea gradului de autonomie financiară și operațională, structurii veniturilor, rigidității cadrului cheltuielilor, cererii de investiții de capital, dar și a altor constrângeri (Fitch, 2013, pp. 1-2).

Dimensiunea *Datorie și alte obligații pe termen lung* este cea prin care agenția Fitch caută să determine tipul și natura obligațiilor curente ale autorității locale, dar și să estimeze nivelul obligațiilor viitoare din perspectiva flexibilității și capacității de a le onora.

În cadrul acestei etape se analizează gradul de vulnerabilitate al finanțelor locale în fața unor posibile evenimente neprevăzute ca și indicator al flexibilității, precum și sustenabilitatea unui anumit nivel al poverii datoriei publice. Unii dintre indicatorii urmăriți în această etapă sunt cei ai raportului între cheltuielile cu dobânzi în total cheltuieli și ai cheltuielilor cu dobânzi în total venituri.

Solvabilitatea autorității locale este privită din dublă perspectivă. Se pornește de la asumpția că aceasta este erodată de un nivel ridicat și în creștere al datoriei publice locale – agenția utilizând diverse măsuri în evaluarea poverii datoriei, a sustenabilității acesteia în termeni de venituri curente, echilibru bugetar și serviciu al datoriei luând în considerare totodată obligațiile financiare uzuale ale autorității. Analiza în detaliu a caracteristicilor datoriei publice locale evaluează elemente precum maturitatea acesteia, ratele dobânzilor și moneda în care s-au

realizat împrumuturile pentru a avea o imagine de ansamblu asupra riscurilor la care se supune instituția.

Solvabilitatea autorității locale este analizată și din perspectiva poziției lichidităților acesteia – sincronizarea calendarelor colectărilor de taxe și impozite și a transferurilor primite cu plățile efectuate (Fitch, 2013, pp. 3-5).

Dimensiunea *economică* este analizată dintr-o perspectivă capacitivă, strâns legată de modul în care autoritatea beneficiază de o economie locală capabilă să ofere suficiente resurse care să susțină plata obligațiilor și nevoile de capital. Fitch analizează cadrul economic general, punând accent pe identificarea activităților care predomină în economia locală.

La fel ca în cazul Moody's și S&P, se consideră că o economie diversificată și stabilă este mai puțin supusă riscului decât una în care predomină concentrarea unui grup de agenți economici și susține intenția noastră de a utiliza, în cadrul analizei proprii, instrumente de măsurare a gradului de concentrare sau diversificare a activităților economice.

Observăm că toate cele 3 agenții de rating subliniază importanța diversificării economiei locale, Kraus și Medioli (1996, p.537) consideră că principalul beneficiu al unei economii diversificate este acela că oferă pe termen lung rezistență și protecție în cazul declinului unui anumit sector.

Alte elemente ale analizei sunt trendurile pieței muncii a comunității, veniturile cetățenilor – analiză comparativă cu nivelurile regionale și naționale, factori demografici – structura și trendurile evoluției numărului de locuitori. Competitivitatea economiei locale este măsurată și în termeni de impozitare, realizându-se o analiză comparativă a nivelurilor de taxare între comunități diferite, dar și comparativ cu nivelurile superioare, încercând a se identifica eventuale presiuni de natură migratorie, atât în ceea ce privește populația cât și agenții economici (Fitch, 2013, pp. 5-6).

Analiza Finanțelor autorității locale, a patra dimensiune a modelului Fitch cuprinde 4 subdimensiuni – o analiză a veniturilor, una a cheltuielilor, analiza trendurilor veniturilor și cheltuielilor operaționale și o subdimensiune a echilibrului bugetar și a rezervelor.

Veniturile sunt analizate în termeni de surse, volatilitate, diversitate, dinamism și predictibilitate, pornind de la asumpția că un sistem diversificat al veniturilor este mai stabil (Ammar et al., 2001, p.95), indicând un profil financiar pozitiv. Agenția analizează și posibilitatea autorității de a ajusta nivelul impozitelor și taxelor locale ca și indicator al controlului asupra nivelului veniturilor, dar acordă o importanță ridicată și transferurilor din partea nivelurilor administrative superioare, ca și indicator al capacității de a răspunde unor situații dificile.

Analiza cheltuielilor urmărește evaluarea flexibilității autorității în a-și ajusta cheltuielile dar și identificarea potențialelor presiuni în ceea ce privește finanțarea unor obiective.

Analiza trendurilor veniturilor și cheltuielilor operaționale încearcă să identifice dacă există o relație de compensare între o eventuală creștere a cheltuielilor și una a veniturilor. Apariția deficitelor operaționale – cheltuieli operaționale mai mari decât veniturile operaționale – reprezintă un motiv de îngrijorare dacă aceste deficite devin structurale (Ammar et al., 2001, p.94).

În ceea ce privește performanța financiară, Fitch acordă atenție mai multor indicatori dar dezvăluie doar unul dintre aceștia – marja operațională. Acest indicator este calculat după formula: (venituri operaționale – cheltuieli operaționale) / cheltuieli operaționale, iar valori ridicate ale acestuia arată un grad ridicat de flexibilitate bugetară. Indicatorul este unul comun, fiind utilizat și de către Moody's.

Considerăm util acest indicator cu mențiunea că valori reduse sau negative înregistrate în anumite perioade de timp nu sunt de natură a îngrijora – există posibilitatea ca, în anumiți ani, autoritățile locale să genereze rezerve pentru eventuale cheltuieli de capital ulterioare (înregistrând astfel marje operaționale ridicate), în momentul utilizării acestora indicatorul putând avea valoare negativă. Acest indicator

trebuie corelat cu nivelul rezervelor autorităților locale pentru o corectă interpretare. Totuși, înregistrarea consecutivă, pentru mai multe perioade de timp a unor valori negative, este un real semn de îngrijorare în ceea ce privește performanța financiară a autorității.

A 5-a dimensiune pe care Fitch își bazează sistemul de rating este *Management și Administrație*. Sunt analizate politicile instituționalizate dar și practicile în ceea ce privește bugetarea, utilizarea elementelor datoriei publice și operațiunile financiare, prognozarea multianuală a veniturilor și cheltuielilor, estimarea corectă a nivelului veniturilor și cheltuielilor și utilizarea programelor de investiții de capital. Mediul extern al organizației este analizat din perspectiva stabilității și a capacității politice de a influența luarea deciziilor dar și din perspectiva comunității ca subiect al taxelor și impozitelor locale și vector de influență al flexibilității bugetare (Fitch, 2013, pp. 6-8).

Ca și Moody's și S&P, Fitch ponderează cele 5 dimensiuni în calculul scorului acordat autorității locale. Cele mai importante dimensiuni sunt: „cadrul instituțional" și „datorie și obligații" (25%) urmate de „economie" și „performanță financiară" (20%), dimensiunii manageriale fiindu-i acordată ponderea de 10%.

2.3.4. Considerații asupra modelelor agențiilor de rating

După cum remarcau unii autori (Hildreth și Miller, 2002,; Ammar, et.al, 2001), în evaluarea riscului de creditare, agențiile de rating examinează 4 factori generici: economia, rezultatele financiare, nivelurile datoriei și capacitățile manageriale.

În acest context am ales să rezumăm caracteristicile criteriilor celor 3 agenții într-un tabel ce adaugă unui număr de 3 factori generici identificați de Hildreth și Miller (mai puțin factorul managerial) dimensiunea instituțională.

***Tabel 2** – Componentele factorilor generici ai analizelor de rating*

	S&P	Moody's	Fitch
Cadru instituțional	- considerata a fi cea mai importantă dimensiune; - evaluată separat de restul criteriilor; - evaluează predictibilitatea, echilibrul veniturilor și cheltuielilor, transparență și responsabilitate;	- analiza responsabilităților autorității locale – cadru și reglementări legale; - structura cadrului instituțional - predictibilitatea și stabilitatea veniturilor și cheltuielilor;	- punct de plecare în analiză - evaluează relațiile interguvernamentale, structura veniturilor și flexibilității autorității locale; - tipuri de servicii furnizate; - mecanisme de egalizare
Economia comunității	- evaluează indicatori ai veniturilor populației (pib/capita), grad de diversificare a economiei, profil sociodemografic – șomaj, evoluție demografică; - accent pe gradul de concentrare/ diversificare.	- se analizează forța economică a comunității dar și gradul de volatilitate; - capacitatea de a genera venituri și performanța economiei locale; - indicatori ai veniturilor (PIB/capita) - grad de concentrare / diversificare.	- capacitatea economiei locale - activități predominante; - analiza comparativă a nivelului veniturilor; - analiza gradului de concentrare; - analiza competitivității economiei; - analiza trendurilor demografice, ale veniturilor și pieței muncii.
Performanță / poziție financiară	- management și planificare bugetară, capacitate managerială; - flexibilitate și performanță bugetară – flexibilitatea veniturilor și a cheltuielilor; - lichiditate.	- eficacitate în generarea veniturilor – performanțe fiscale; - capacitatea de generare și colectare a veniturilor, senzitivitatea veniturilor la ciclicitatea economică; - lichiditate.	- analiza veniturilor, cheltuielilor – surse, diversitate, volatilitate, flexibilitate.
Datorie publică serviciul datoriei	- măsurată în dimensiunea management financiar – politici de finanțare; - solvabilitate.	- măsurată împreună cu performanța financiară; - nivelul și serviciul datoriei.	- vulnerabilitatea finanțelor locale; - sustenabilitatea datoriei locale; - solvabilitate.

Sursa: prelucrare proprie după modelele agențiilor de rating.

Din analiza descriptivă a criteriilor utilizate de cele 3 agenții remarcăm abordări identice în ceea ce privește cadrul instituțional în care funcționează autoritatea locală. S&P îl evaluează separat de celelalte dimensiuni care compun scorul ratingului, Moody's și Fitch includ cadrul ca dimensiune în interiorul modelului de măsurare. Importanța criteriului în scorul final este diferită – S&P acordă cea mai ridicată importanță (o treime), urmat de Moody's (25%) și Fitch (20%).

Dimensiunile dedicate cadrului instituțional și mediului economic în care autoritatea își desfășoară activitatea sunt operaționalizate relativ asemănător, utilizând aproximativ același set de indicatori și urmărind aceleași obiective. Analizele agențiilor de rating stabilesc obiective similare la partea de analiză a economiei locale – analiza performanței economiei locale relativ la cea națională și identificarea gradului de concentrare al activităților economice – gradul de diversificare sau concentrare a economiei locale este un criteriu comun utilizat în procesul de evaluare.

Totodată se pune accent în toate cele trei cazuri pe tipul de suport de care autoritatea locală beneficiază din partea nivelurilor administrative superioare – în speță nivelul transferurilor și cadrul care le reglementează.

O altă dimensiune căreia i se acordă importanță este cea a obligațiilor condiționate – toate cele trei agenții iau în considerare eventualele obligații contingente ale autorității locale.

Modelele celor trei agenții de rating diferă în ceea ce privește modul de construcție și ponderare al celorlalte dimensiuni, exceptându-le pe cele amintite mai sus ca fiind comune. S&P alege să fragmenteze itemii analizați într-un număr de 6 dimensiuni ale profilului individual de scoring, în timp ce Moody's și Fitch le grupează în două respectiv trei dimensiuni.

Analiza noastră ne-a permis să observăm faptul că toate cele trei agenții pun accent pe gradul de transparență al autorității. S&P și Fitch

includ transparența autorității locale ca și subdimensiune a cadrului instituțional, în timp ce Moody's o include la dimensiunea Guvernanță și management. Acest fapt validează intenția noastră de a evalua nivelul transparenței municipalităților în cadrul mai larg al analizei performanței.

2.4. Abordări ale performanței financiare – perspectiva instituțională și literatura autohtonă

Măsurarea performanțelor într-o manieră comparativă nu a reprezentat un subiect de cercetare abordat deseori în studiile ce au ca subiect administrația publică locală.

Deși un domeniu tangențial, dar strâns legat de servicii publice furnizate comunităților, sănătatea este unul dintre domeniile în care autoritățile au înțeles nevoia de a măsura performanța. Ministerul Sănătății realizează la nivelul anului 2008 o metodologie de calcul a indicatorilor de performanță a managementului spitalelor. Instituția utilizează un sistem de indicatorii grupați pe 4 dimensiuni: indicatori de management al resurselor umane, indicatori de utilizare a serviciilor, indicatori de calitate și indicatori economico-financiari. Dimensiunea economico-financiară este operaționalizată prin intermediul a 7 indicatori ai execuției bugetare a cheltuielilor, ai structurii cheltuielilor (cheltuieli de capital, cheltuieli de personal, cheltuieli cu medicamente), ai veniturilor proprii, dar și ai costului mediu pe ziua de spitalizare (Ordinul Ministerului Sănătății nr 1490/ 2008).

Un studiu al Institutului pentru Politici Publice, publicat în 2007, realizează o măsurare a performanței municipiilor reședință de județ din România în perioada 2003-2005. Cercetarea se concentrează asupra performanței în cazul furnizării serviciilor publice locale de apă și canalizare, iluminat public, salubrizare și administrarea rețelei de drumuri și străzi. Urmare a eforturilor depuse în etapa de colectare a

datelor, autorii studiului remarcă faptul că măsurarea performanței în forma sa cea mai simplă, de colectare sistematică de date statistice, pare să fie încă o necunoscută chiar și pentru unele din administrațiile locale de la nivelul municipiilor reședință de județ”(IPP, 2007, p.9).

2.4.1. Modele și studii ale performanței financiare în administrația publică locală

Eforturile autohtone în domeniul măsurării performanțelor financiare ale autorităților administrației publice locale sunt relativ izolate, din acest motiv, până la acest moment, nu am putut identifica un curent de opinie unitar în literatura de specialitate referitoare la un anumit model, acesta fiind motivul principal al alegerii acestei teme de cercetare. Există totuși eforturi instituționale incipiente de a creiona seturi de indicatori ce pot fi utilizați pentru a măsura performanța financiară a municipalităților. Dintre studiile care oferă ghidaj în această privință le remarcăm pe cele ale Federației Autorităților Locale din România (FALR) și Asociației Directorilor Economici și Contabililor din Județele din România (ADECJR).

Ținem să menționăm faptul că, la nivelul perioadelor respective, existau opinii care considerau că clasificația bugetară nu era foarte utilă în ceea ce privește determinarea unor indicatori de performanță în conformitate cu cerințele naționale în domeniu, subliniind nevoia de transpunere a datelor din execuțiile bugetare ale localităților într-o formă care să permită comparabilitatea informațiilor și măsurarea performanțelor (Lazăr, Inceu și Zai, 2005, p. 67).

Prima inițiativă importantă, în ceea ce privește construirea unui set de indicatori financiari la nivel instituțional, a fost cea a Federației Autorităților Locale din România (FALR), care printr-un proiect în parteneriat cu World Bank Institute din 2003 a inițiat realizarea unei baze de date a indicatorilor financiari care își propunea să contribuie la dezvoltarea unui management performant și îmbunătățirea modului de

luare a deciziei și transparenței în administrația publică locală, dar și să faciliteze îmbunătățirea politicilor financiare și ale celor referitoare la relațiile financiare între nivelurile administrative. Această inițiativă presupunea continuitate și adaptarea permanentă a setului de indicatori care să fie interpretați cu ajutorul unei baze cu date financiar-contabile ce ar fi permis realizarea unor comparații pe baza unor variabile diferite. Singurul rezultat palpabil al proiectului a rămas „Ghidul Indicatorilor Financiari de Performanță”.

Ghidul grupează indicatorii măsurării performanței financiare în 4 dimensiuni (FALR, 2003; Oprea 2013, p.237):

- capacitatea colectivității locale de a genera venituri, cuprinzând indicatori care măsoară nivelul veniturilor administrațiilor locale și evidențiază măsura în care administrația locală are un control nemijlocit asupra acestora;
- rigiditatea cheltuielilor colectivității locale, cuprinzând indicatori care reflectă gradul de flexibilitate al autorităților locale în stabilirea destinațiilor date fondurilor financiare constituite, pornind de la premisa că unele cheltuieli sunt obligatorii prin competențele autorităților locale, pe când altele pot fi decise de acestea;
- capacitatea de investire și îndatorare a autorităților locale, cuprinzând indicatori care reflectă raportul dintre cheltuielile de capital și cele de funcționare, precum și capacitatea acestora de a atrage finanțare pe termen lung pentru efectuarea investițiilor;
- calitatea managementului financiar local, cuprinzând indicatori care reflectă performanta managerilor financiari locali prin raportare la nivelul și dinamica veniturilor și cheltuielilor locale.

Sistemul de indicatori de performanță al FALR cuprinde indicatori financiari și bugetari calculați ca și sume totale, raport per capita sau ponderi din total.

Tabel 3 *– Sistemul de indicatori de performanță financiară al FALR*

Indicatori ai veniturilor sau care reflectă capacitatea de a genera venituri
- Venituri din impozitul pe proprietate (total, pe locuitor sau % din total);
- Venituri proprii fiscale (total, pe locuitor sau % din total);
- Veniturile curente proprii, fiscale și nefiscale (total, pe locuitor sau % din total);
- Venituri curente totale (total, pe locuitor sau % din total) (autonome) ;
- Venituri operaționale (total, pe locuitor sau % din total);
- Venituri pentru investiții (total, pe locuitor sau % din total);
- Total venituri pe locuitor;
- Gradul de colectare a veniturilor proprii fiscale (Încasări/Debit);
- Nivelul fiscalității locale – fie ca raport dintre nivelul efectiv al unui impozit (procent sau suma absolută) și nivelul maxim permis de lege, fie ca media ponderată a nivelurilor fiscalității pentru impozitele locale în raport cu încasările din respectivele impozite.
Indicatori ai cheltuielilor operaționale sau care reflecta rigiditatea acestora
- Cheltuieli de personal (total, pe locuitor sau % din cheltuielile operaționale);
- Cheltuieli de personal autonome – fără învățământ (total, pe locuitor sau % din cheltuielile operaționale);
- Cheltuieli de personal, cu subvenții pentru acoperirea diferențelor de preț si tarif și cu asistența socială (total, pe locuitor sau % din cheltuielile operaționale);
- Cheltuieli operaționale (total, pe locuitor sau % din total cheltuieli).
Capacitatea de investire și de contractare de împrumuturi
- Cheltuieli cu finanțarea serviciului datoriei (total, pe locuitor sau % din total cheltuieli);
- Serviciul anual al datoriei ca pondere în veniturile curente totale;
- Cheltuieli totale cu investițiile (total, pe locuitor sau % din total cheltuieli);
- Ponderea serviciului datoriei pentru împrumuturile pe termen lung în cheltuielile totale cu investițiile.
Capacitatea de Management Financiar
- Rezultatul (excedentul sau deficitul) operațional brut;
- Ponderea rezultatului (excedent/deficit) operațional brut în total venituri operaționale;
- Ponderea rezervelor în total cheltuieli;
- Rezultatul (excedent/deficitul) operațional net (sau ca pondere în total venituri operaționale).

Sursa: Prelucrare după „Ghidul indicatorilor de performanță financiară”, www. bdif.ro

Lazăr, Inceu și Zai (2005, p. 70) propun indicatori grupați pe aceleași 4 dimensiuni, completând setul cu indicatori ai rigidității cheltuielilor (luând în calcul categoria de cheltuieli destinată subvenției la energia termică și transport local) și ai capacității de management (indicator al taxelor speciale ca procent din venituri).

Capacitatea de a genera venituri a autorității locale (prima dimensiunea a modelului) este strâns legată de nivelul de autonomie locală, dimensiunea localității dar și de nivelul de dezvoltare economică din comunitate. Impozitele pe proprietate sunt principala sursă de

venituri proprii, împreună cu cotele defalcate din impozitul pe venit. Acestea sunt veniturile cu cel mai mare grad de predictibilitate, fiind mai puțin afectate de evoluții nefaste în perioadele de descreștere economică (în special veniturile din impozite pe proprietate). După cum remarcă și alți autori, aceste venituri au o sursă oarecum stabilă, mai puțin sensibilă și strâns legat de baza economică locală (Oprea, 2013, p. 238). Veniturile curente și cele curente autonome (cuprindeau și cotele defalcate din impozit pe venit) oferă la rândul lor o imagine clară asupra performanței, dar nu are un nivel de predictibilitate asupra acesteia la fel de ridicat ca și veniturile proprii, fiind supuse modificărilor intempestive hotărâte de către administrația centrală. Veniturile operaționale cuprind, în viziunea FALR, veniturile totale autonome și veniturile din echilibrare provenite de la nivelul central. La momentul actual, situațiile financiare (contul de rezultat patrimonial) cuprind o categorie distinctă destinată veniturilor operaționale, indicatorul fiindu-ne util în sensul identificării capacității autorității locale de a efectua anumite cheltuieli, în special în cazul celor de capital.

Rigiditatea cheltuielilor este măsurată în special prin intermediul unor indicatori ai structurii cheltuielilor. Acesta poate fi considerat unul dintre punctele slabe ale sistemului de indicatori construit prin intermediul bazei de date a indicatorilor financiari – faptul că nu sunt propuși indicatori ai dinamicii, nu doar ai structurii. Reținem ca utili indicatorii capacității de investire și cei ai managementului financiar – rezultatul operațional, ponderea rezultatului operațional în venituri și ponderea rezervelor în total cheltuieli, care ne arată capacitatea autorității de a mobiliza fonduri pentru acoperirea necesităților publice, dar și să ne ofere informații despre prudența managementului financiar local.

Atât capacitatea de a genera venituri cât și rigiditatea cheltuielilor nu mai sunt tratate ca și dimensiuni, ci acestor categorii le sunt construiți indicatori specifici prin intermediul sistemului dezvoltat de Asociația Directorilor Economici și Contabililor din Județele din România (ADECJR). Sistemul, unul cu un grad mai ridicat de complexitate față de cel propus de FALR, a fost dezvoltat în anul 2004, prin intermediul unui proiect finanțat de Development Alternatives Inc. și

Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID), în cadrul Programului „Reforma Administrației Publice prin Parteneriate Durabile (GRASP)".

Tabel 4 *– Sistemul de indicatori economico-financiari al ADECJR*

Indicatori ai veniturilor
1. Gradul de autofinanțare a administrației publice locale
2. Capacitatea administrației publice locale de a genera venituri
3. Gradul de colectare a veniturilor proprii
4. Venituri proprii/cap de locuitor
5. Impozit pe clădiri/cap de locuitor
6. Venituri fiscale/cap de locuitor
7. Venituri din administrarea domeniului public/cap de locuitor
8. Gradul de autonomie decizională
9. Impozitul pe venitul global/cap de locuitor
10. Gradul de dependență a bugetului local de bugetul de stat
11. Capacitatea autorităților administrației publice locale de a accesa fonduri nerambursabile
Indicatori ai cheltuielilor
1. Rigiditatea cheltuielilor
2. Capacitatea de investire
3. Ponderea cheltuielilor cu autoritățile publice în total cheltuieli
4. Ponderea cheltuielilor cu învățământul în total cheltuieli din care:
a. ponderea cheltuielilor pentru învățământ în total cheltuieli
b. cheltuielile pentru învățământ pe elev;
c. ponderea cheltuielilor materiale în total cheltuieli cu învățământul;
d. ponderea cheltuielilor de personal în total cheltuieli cu învățământul;
e. ponderea cheltuielilor de capital în total cheltuieli cu învățământul;
5. Ponderea cheltuielilor cu sănătatea în total cheltuieli
6. Ponderea cheltuielilor pentru cultură, religie și sport în total cheltuieli, din care:
a. ponderea cheltuielilor pentru cultură, religie și sport în total cheltuieli
b. cheltuiala medie pentru cultură pe locuitor
7. Ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total cheltuieli din care:
a. ponderea cheltuielilor cu protecția copilului în total cheltuieli cu asistența socială;
b. ponderea cheltuielilor cu susținerea persoanelor cu handicap în total cheltuieli cu asistența socială;
c. ponderea cheltuielilor cu persoanele beneficiare (venit minim garantat + alte ajutoare sociale) în total cheltuieli cu asistența socială;
d. cost mediu/persoană asistată din care
d_1. cost mediu/copil asistat
d_2. cost mediu/persoană cu handicap
d_3. cost mediu/persoană beneficiară (de venit minim garantat + alte ajutoare sociale)
8. Ponderea cheltuielilor cu serviciile, dezvoltarea publică și locuințe în total cheltuieli
9. Ponderea cheltuielilor cu agricultura în total cheltuieli

10.	Ponderea cheltuielilor cu transporturi și comunicații în total cheltuieli
11.	Cheltuieli de capital (investiții)/cap de locuitor
12.	Capacitatea de îndatorare actuală și previzionată
13.	Datoria pe cap de locuitor fată de venituri pe cap de locuitor
14.	Ponderea cheltuielilor cu bugetele locale în total cheltuieli cu bugetul consolidat al statului sau al județului
	Indicatori ai rezultatelor / performanțelor
1.	Capacitatea de management financiar
2.	Efortul fiscal al unității administrativ teritoriale
3.	Rezerve operaționale
4.	Deficitul primar

Sursa: Prelucrare după ADECJR, 2004

Modelul ADECJR grupează indicatorii pe 3 dimensiuni – una a veniturilor, alta a cheltuielilor și o a treia dimensiune a rezultatelor sau performanțelor, grupare care facilitează identificarea componentelor indicatorului în formularul de buget al administrației locale.

Deși majoritatea indicatorilor sunt interesanți, din perspectiva unei analize comparative a autorităților locale românești, considerăm ca fiind cei mai relevanți pentru măsurarea performanței financiare indicatori prezentați mai jos.

- *Gradul de autofinanțare* (GA), măsurat ca grad de acoperire a cheltuielilor totale din venituri proprii:

$$GA = \frac{V\ proprii}{Cheltuieli\ totale} \times 100.$$

Valori ale indicatorului cât mai aproape de 100% sunt dezirabile și arată o capacitate ridicată de autofinanțare.

- *Capacitatea administrației publice locale de a genera venituri* se măsoară după formula

$$Cap\ gen\ V = \frac{V\ proprii + Cote\ Impozit\ pe\ venit}{Venituri\ totale} \times 100.$$

În cazul acestui indicator se poate observa faptul că veniturile proprii nu conțin și cotele defalcate din impozitul pe venit, modificare survenită odată cu Legea Finanțelor Publice locale în 2006. În opinia anumitor autori (Profiroiu și Profiroiu, 2007) se consideră că impozitul pe venit (cotele defalcate ale acestuia) nu

reprezintă cu adevărat un venit propriu al administrațiilor locale, din moment ce aceasta nu are atribuții în stabilirea nivelurilor cotei sau încasării acestuia.

- *Gradul de autonomie decizională* este un indicator ce reprezintă raportul între venituri numite depersonalizate sau fără destinație și totalul veniturilor unei autorități locale:

$$G\ aut.decizionala = \frac{VDepersonalizate}{Venituri\ totale} \times 100,$$

unde veniturile depersonalizate sunt formate din venituri proprii, cote defalcate din impozitul pe venit (atât cele care merg direct la bugetul local – cota actuală de 41,7%), cât și valorile sumelor alocate din cote defalcate pentru echilibrare (alocare realizată de către Consiliul Județean).

Cei 3 indicatori prezentați mai sus reprezintă diferite interpretări ai capacității unei autorități locale de a fi independentă financiar de alocările autorităților centrale, o reinterpretare a acestora fiind necesară în cazul modelului nostru pentru a diferenția mai bine tipologia veniturilor proprii, în special referindu-ne la accepțiunea legală a conceptului și la cea pe care o regăsim în opiniile diferiților autori.

- *Gradul de colectare a veniturilor proprii* este un indicator al capacității autorității de a stabili și colecta corect veniturile (evaluarea materiei impozabile, stabilirea subiecților impozitului, dimensionarea și încasarea).
- *Gradul de dependență a bugetului local de bugetul de stat*:

$$Grad\ de\ dependenta\ = \frac{Venituri\ de\ la\ bugetul\ de\ stat}{Venituri\ totale} \times 100,$$

identifică ponderea în veniturile totale a sumelor defalcate din TVA cu diferite destinații (echilibrare sau finanțarea unor cheltuieli). Într-o analiză comparativă, pentru a măsura performanța considerăm că procentul trebuie să fie cât mai mic.
- *Rigiditatea cheltuielilor* determină cât de limitată este o administrație locală în ceea ce privește modul în care poate aloca fondurile publice, pornind de la premisa că trebuie în primul

rând, să asigure funcționarea proprie și a autorităților din subordine – indicatorul se calculează după următoarea formulă:

$$Rigiditatea\ cheltuielilor = \frac{Cheltuieli\ de\ personal}{Cheltuieli\ totale} \times 100,$$

iar valorile dezirabile trebuie să fie cât mai mici. Indicatorul este foarte util nu doar în analize tip benchmark, ci și în cazul diagnozei organizaționale (care poate merge în detaliu, la analiza indicatorului în interiorul capitolelor bugetare) pentru a identifica gradul de eficiență a administrației locale.

- *Capacitatea de investire* și se calculează după formula:

$$CI = \frac{Cheltuieli\ de\ capital}{Cheltuieli\ totale} \times 100.$$

Pentru o imagine de ansamblu asupra performanței în calculul unui asemenea indicator, pe lângă cheltuielile de capital trebuie luate în considerare și resursele alternative atrase și utilizate de administrație din alte tipuri de surse, precum finanțările nerambursabile.

- *Venituri proprii / cap de locuitor* și *cheltuieli de capital / cap de locuitor*, reprezintă de asemenea foarte buni indicatori ce pot fi utilizați în compararea administrațiilor ca indicatori ai gradului de dezvoltare a comunității, respectiv ai politicilor investiționale.

Asociația Directorilor Economici utilizează indicatorii de mai sus într-un studiu din 2009 pentru a analiza evoluția descentralizării financiare din România. Rezultatele sunt interesante, arătând o creștere a gradului de colectare după 1998, când colectarea era în competența Ministerului Finanțelor prin Direcțiile Generale Județene, cu 10% după un singur an (ADECJR, 2009, p. 55).

Din punct de vedere legal, ultima perioadă a fost una în care s-au realizat o serie de eforturi în sensul determinării unor seturi de indicatori pe baza cărora să poată fi identificată performanța financiară a autorităților locale.

Prin Ordonanța de Urgență a Guvernului (OUG) nr. 63 din 30 iunie 2010, Articolului 57 al legii nr. 273 din 2006 a finanțelor publice

locale i-a fost adăugat alineatul 2.1 care statuează că „Ministerul Finanțelor Publice comunică trimestrial și anual unităților/ subdiviziunilor administrativ-teritoriale indicatori cu privire la execuția bugetelor prevăzute la art. 1 alin. (2). Indicatorii au fost stabiliți printr-un Ordin comun al Ministerului Administrației și Internelor (MAI) și Ministerului Finanțelor Publice (MFP) din noiembrie 2010, cu aplicabilitate din anul 2011. Calculul și comunicarea indicatorilor se face de către Direcțiile Generale ale Finanțelor Publice Județene, autoritățile locale având obligația legală de a posta aceste informații pe site-ul instituției.

Ordinul conține două anexe care stabilesc modul de calcul al indicatorilor, una ce stabilește metodologia privind calculul gradului de realizare a veniturilor proprii ale unităților administrativ-teritoriale și o alta care conține metodologia privind stabilirea indicatorilor cu privire la execuția bugetelor locale.

Metodologia privind calculul gradului de realizare a veniturilor proprii ale unităților administrativ-teritoriale (Anexa 1 a Ordinului Comun) stabilește inițial formulele de calcul a 2 indicatori – gradul de realizare a veniturilor proprii ale unităților administrativ-teritoriale și indicatorul valorilor de încasat din venituri proprii.

Indicatorii cu privire la execuția bugetelor locale sunt grupați pe 3 dimensiuni – indicatori ai veniturilor, indicatori ai cheltuielilor și indicatori ai plăților restante (un total de 26 de indicatori).

Tabel 5 *– Indicatori cu privire la execuția bugetelor locale*

Indicatori
- Indicatorul *grad de realizare a veniturilor proprii* ($Grv_{pî}$) ale unităților administrativ-teritoriale se calculează după următoarea formulă: $Grv_{pî}$ = (Încasări – Suprasolviri (sume achitate în plus față de obligații)) / D (de încasat) x 100   - Indicatorul de încasat din venituri proprii
Indicatori ai Veniturilor
1. *Gradul de realizare a veniturilor* determinat ca raport procentual între veniturile totale încasate si veniturile totale programate pentru perioada de raportare (se calculează trimestrial)   2. *Gradul de realizare a veniturilor proprii* determinat ca raport procentual între veniturile proprii încasate și veniturile proprii programate pentru perioada de raportare (se calculează trimestrial)

3. *Gradul de finanțare din veniturile proprii* determinat ca raport procentual între veniturile proprii încasate (inclusiv cote defalcate din impozitul pe venit) și veniturile totale încasate (se calculează trimestrial)	
4. *Gradul de autofinanțare* determinat ca raport procentual între veniturile proprii încasate (exclusiv cote defalcate din impozitul pe venit) și veniturile totale încasate (se calculează trimestrial)	
5. *Venituri proprii încasate per capita* determinate ca raport între veniturile proprii încasate (inclusiv cote defalcate din impozitul pe venit) și numărul de locuitori ai unității administrativ-teritoriale (se calculează anual)	
6. *Gradul de realizare a impozitelor pe proprietate* determinat ca raport procentual între veniturile din impozite pe proprietate încasate și veniturile din impozite pe proprietate programate pentru perioada de raportare (se calculează anual)	
7. *Gradul de dependență al bugetului local față de bugetul de stat* determinat ca raport procentual între încasările din surse primite de la bugetul de stat și total încasări. (e calculează anual); încasări din surse primite de la bugetul de stat: sumele defalcate din taxa pe valoarea adăugată; sume alocate din cotele defalcate din impozitul pe venit pentru echilibrarea bugetelor locale; subvenții	
8. *Gradul de autonomie decizională* determinat ca raport procentual între veniturile depersonalizate încasate și total încasări (se calculează trimestrial). Veniturile depersonalizate reprezintă suma veniturilor proprii, inclusiv sumele defalcate din TVA pentru echilibrarea bugetelor locale	
9. *Estimatul anual din venituri fiscale locale* (venituri fiscale din care se scad cotele și sumele defalcate din impozitul pe venit – și sumele defalcate din taxa pe valoarea adăugată) se calculează pe baza datelor anului fiscal anterior	
Indicatori ai Cheltuielilor	
1. *Rigiditatea cheltuielilor* se determină ca raport procentual între plățile aferente cheltuielilor de personal si total plăți	
2. *Ponderea plăților din secțiunea de funcționare în total plăți* (se calculează trimestrial)	
3. *Ponderea plăților din secțiunea de dezvoltare în total plăți* (se calculează trimestrial)	
4. *Ponderea serviciului datoriei publice locale în plăți totale efectuate* (se calculează anual)	
5. *Deficitul (excedentul) secțiunii de funcționare* (se calculează trimestrial)	
6. *Deficitul (excedentul) secțiunii de dezvoltare* (se calculează trimestrial)	
Plăți restante	
Total *plăți restante* înregistrate la sfârșitul perioadei de raportare, din care: 1. sub 30 de zile 2. peste 30 de zile 3. peste 90 de zile 4. peste 120 de zile 5. către furnizori, creditorii din operații comerciale 6. față de bugetul general consolidat 7. față de salariați 8. împrumuturi nerambursate la scadență 9. dobânzi restante	

Sursa: Ordin comun MFP și MAI, 2010.

Putem observa influența sistemelor de indicatori elaborate de cele două organizații neguvernamentale asupra indicatorilor cu privire la execuția bugetelor locale, ceea ce înseamnă că eforturile acestora s-au bucurat de un anumit grad de succes. Din punctul nostru de vedere, acesta este limitat din moment ce sistemul nu a fost utilizat și în alte scopuri, precum îmbunătățirea proceselor decizionale ori măsurării comparative a performanțelor.

Bătrâncea și Bechiș (2013) analizează performanța Consiliilor Județene din regiunea de Nord-Vest dintr-o perspectivă mai extinsă. În prima fază realizează o evaluare a modalităților de administrare a resurselor financiare pe baza a trei tipuri de analiză: analiza în dinamică a activelor și pasivelor consiliilor județene, analiza structurilor bilanțiere cu ajutorul ratelor financiare și analiza lichidității și solvabilității administrațiilor locale. A doua fază este axată pe analiza performanței pe baza unor indicatori valorici, dar și pe analizarea activității operaționale a administrațiilor locale pe termen lung și scurt.

Modelele nordamericane prezentate anterior aveau la bază evaluări ale dimensiunilor solvabilității și lichidității autorităților locale. Bătrâncea și Bechiș (2013, p. 109) sunt de părere că lichiditatea și solvabilitatea exprimă capacitatea unei administrații locale de a face față plăților scadente sau la termen – lichiditatea fiind cea care reflectă capacitatea de plată pe termen scurt (durata unui exercițiu financiar), iar solvabilitatea reflectând coordonate pe termen mediu și lung.

În ceea ce privește analiza lichidității, deși nu putem neapărat identifica un anumit curent de opinie în literatura privitoare la performanța sectorului public românesc, pornind de la concept și pe baza faptului că acesta este marcat ca și una din dimensiunile de măsurare ale performanțelor financiare în modele prezentate anterior, putem considera corectă metodologic utilizarea analizei lichidităților autorităților locale pe baza unei abordări relativ similare măsurării lichidității unei entități economice.

Dacă Bernard și Colli (1994, p.264) văd lichiditatea drept capacitatea unei entități de a onora rapid angajamentele financiare, iar

prin extensie ar fi suma imediat disponibilă ce ar permite onorarea unui angajament financiar, alte opinii asupra lichidității îi lărgesc sfera de aplicare în materia capacității de îndatorare a unei entități. Astfel, Bătrâncea și Bechiș (2013, p.109) definesc lichiditatea drept „o stare a echilibrului financiar care exprimă capacitatea de plată pe termen scurt, a unei administrații publice locale, prin sincronizarea, în timpul exercițiului financiar, a intrărilor și ieșirilor de fonduri". În aceeași notă, Macarie (2013, p.141) consideră că lichiditatea exprimă capacitatea entității de a plăti datoriile curente (pe termen scurt) prin valorificarea activelor curente, un lucru esențial pentru asigurarea echilibrului financiar.

Cei mai importanți indicatori ai lichidității sunt:

- *rata lichidității generale* sau *indicatorul lichidității curente*, calculat după formula:

$$RLG = \frac{Active\ curente}{Datorii\ curente} \times 100.$$

Opiniile legate de interpretarea acestui indicator diferă, în unele cazuri o lichiditate favorabilă este cuprinsă între 200 și 250% (Bătrâncea, 2007, 2008) sau valoare peste 100% care presupune o trezorerie suficientă care ar asigura entității protecția față de creditori (Macarie, 2013);

- *rata lichidității imediate* (testul acid sau quick ratio), calculat după formula:

$$QR = \frac{Active\ curente - Stocuri}{Datorii\ curente} \times 100.$$

Acest indicator evidențiază capacitatea activelor curente de a participa la finanțarea datoriilor curente. În mediul privat, deseori această rată este subunitară, un nivel de confort optim reprezentându-l valorile peste 50%, sau peste 80% în alte cazuri. Este de așteptat ca în sectorul public valorile să fie mai mari.

2.4.2. Sursa datelor pentru indicatorii de performanță

Principala sursă de măsurare a performanței organizațiilor publice o reprezintă situațiile financiare ale acestora, astfel că performanța poate fi identificată, în mod primar prin intermediul contului de execuție bugetară, bilanțului, contului de rezultat

patrimonial, situației fluxurilor de trezorerie și al situației modificărilor în structura activelor / capitalurilor.

Ștefănescu et al. (2010, pp.238-240) fac o descriere a informațiilor ce pot fi identificate prin intermediul acestor situații financiare.

Astfel, contul de execuție bugetară este cel care realizează conexiunea cu bugetul aprobat și reflectă rezultatul execuției bugetare, în acesta fiind reunite toate operațiunile financiare din cursul exercițiului financiar încheiat, operațiuni care se referă la veniturile încasate și plățile efectuate, operațiuni ce se fac în structura în care a fost aprobat inițial bugetul. Informațiile pe care documentul le conține vizează, sunt:

- veniturile (prevederi bugetare inițiale, definitive, drepturi constatate, încasări realizate, drepturi constatate de încasat),
- cheltuielile (credite bugetare inițiale, credite bugetare definitive, angajamente bugetare, angajamente legale, plăti efectuate, angajamente legale de plătit, cheltuieli efective).

Bilanțul este documentul care furnizează informații privind poziția financiară a organizației. Acest lucru se face prin intermediul activelor, datoriilor și capitalurilor proprii. În opinia autorilor bilanțul nu oferă informații foarte detaliate privind performanța financiară, mai degrabă aceasta fiind evidențiată de către rezultatul patrimonial al exercițiului, care poate fi considerat un indicator, fiind inclus în cadrul capitalurilor proprii.

Contul de rezultat patrimonial este cel în care se prezintă informații complexe privind performanta financiară. Acest lucru se face pe baza rezultatului patrimonial – fie excedent, fie deficit patrimonial. Excedentul sau deficitul este determinat ca diferență între venituri și cheltuieli.

Situația fluxurilor de trezorerie este cea care oferă informații privind existenta și mișcările de numerar. Acestea se clasifică în funcție de următoarele tipuri de activități:

- activități operaționale,
- activități de investiții,
- activități de finanțare.

Fluxurile de trezorerie din activitatea operațională sunt determinate de mișcările de numerar ce rezultă din activitatea curentă.

Fluxurile de trezorerie din activitatea de investiții au legătură cu mișcările de numerar rezultate din achizițiile sau vânzările de active fixe.

Fluxurile de trezorerie din activitatea de finanțare prezintă mișcările de numerar generate de împrumuturi primite și rambursate, sau alte surse de finanțare.

Valoarea situației fluxurilor de trezorerie, din punctul de vedere al performanței financiare, este aceea că pune în evidență rezultatul de trezorerie – o informație importantă atât pentru organizație, cât și pentru public, prin care se apreciază gradul de lichiditate al acesteia.

În ceea ce privește situația modificărilor în structura activelor / capitalurilor se poate spune că aceasta oferă informații privind structura capitalurilor proprii:

- fonduri;
- rezultatul patrimonial;
- rezultatul reportat;
- rezerve din reevaluare;
- influențele modificărilor politicilor contabile, ale reevaluării activelor, modului de calcul și înregistrarea amortizării sau din corectarea erorilor contabile Ștefănescu et al. (2010, p. 240).

Imaginea performanței financiare este completată, în opinia autorilor sus-menționați, de către situația modificărilor în structura activelor/capitalurilor prin intermediul rezultatului global. Acesta reflectă gradul de „îmbogățire” al organizației, incluzând elementele de venituri și cheltuieli care sunt recunoscute în rezultatul patrimonial și implicit în capitalurile proprii, dar și elemente recunoscute direct în capitalurile proprii.

*

*   *

Observațiile noastre realizate de pe urma analizării modelelor arată că nu există o metodologie optimă sau universală de evaluare a

performanței financiare a unei entități locale lucru remarcat și de către majoritatea autorilor (Groves, Valente și Noolander, 2003; Hendrick, 2004; Honadle et al., 2003; Carmeli, 2003; Sohl et al., 2009; Wang, Dennis și Tu, 2009; Padovani și Scorsone, 2012).

Integritatea unui model de analiză, inclusiv al performanței financiare a autorităților locale, depinde foarte mult de acuratețea și disponibilitatea datelor. Posibilitatea măsurării performanței financiare este puternic interconectată cu disponibilitatea informațiilor din situațiile financiar-contabile ale autorităților, lucru pe care îl remarcă și alți autori (Padovani și Scorsone, 2011). Totodată, pe lângă disponibilitatea datelor, cel puțin la fel de important este și designul structurii modelului. Cu toate că am mai menționat acest lucru, analiza noastră asupra modelelor de performanță financiară nu a identificat un model predominant, deși am încercat, pe cât posibil, să grupăm modelele în funcție de caracteristici și structuri asemănătoare. Mergând mai departe, nu putem spune că practicienii și specialiștii implicați în dezvoltarea modelelor au reușit să dovedească superioritatea modelelor proprii față de celelalte. Deși ne-am format o anumită opinie asupra indicatorilor care trebuie preluați în modelul nostru, nu putem afirma cu tărie că ceilalți indicatori sunt inferiori acestora, ci mai degrabă putem recunoaște faptul că suntem constrânși de disponibilitatea datelor pentru a-i calcula și de compatibilitatea lor cu formatul situațiilor financiare pe care le utilizăm în analiză.

În timp ce unii dintre autori tind către utilizarea strictă a indicatorilor financiari (Brown 1993; Maher și Nollenberger 2009; Sohl et al., 2009; Wang, 2003), alții utilizează modele puțin mai complexe, care iau în calcul o combinație de factori și indicatori, atât financiari cât și economici, sociali, organizaționali (Groves, Valente și Nollenberger, 2003; Hendrick, 2004; Zafra-Gomez et al., 2009; Cabaleiro, 2011). Acest lucru poate fi pus pe seama apetenței pentru inovare a autorilor și dorinței de a identifica indicatori mai relevanți și sisteme complete pentru măsurarea performanței financiare a municipalităților față de predecesorii lor.

Putem observa un grad relativ ridicat de unitate în utilizarea unui număr restrâns de indicatori de măsurare a performanței financiare, asta și prin prisma faptului că majoritatea studiilor prezentate au ca bază un număr limitat de modele instituționale (FTMS, CICA), dar realitatea jurnalelor de specialitate ne arată că acestea sunt studiile cele mai citate în ceea ce privește performanța financiară a autorităților locale. Deși identificăm un anume grad de consens, utilizarea lor, modul de evaluare a performanței nu este unitar. Nu am reușit identificarea unui pattern consistent legat de continuitatea longitudinală a abordărilor.

Un aspect demn de a fi notat este legat de faptul că majoritatea studiilor analizate au utilizat date din perioade în care economia era relativ stabilă sau într-o perioadă de creștere. Ar fi interesantă o analiză longitudinală care să cuprindă și perioada de după anul 2008 – studiul nostru utilizează exact datele acelei perioade.

În analiza realizată asupra criteriilor celor trei agenții de rating am remarcat, ca și alți autori (Ammar et al. 2001, p.92) natura contextuală a procesului de determinare a ratingului. Este imperios necesar ca în momentul realizării unei evaluări comprehensive să se țină cont de specificul fiecărei comunități în parte.

Recunoaștem că obiectivele demersului nostru nu converg în totalitate cu cele ale agențiilor de rating – analiza noastră nu dorește să atingă același grad de detaliu precum o analiză de tip rating, dimensiunile analizei fiind mai reduse ca număr.

Literatura autohtonă în domeniul performanței financiare este limitată. Existența unor modele instituționale și reglementări referitoare la sisteme de indicatori este binevenită și utile unei cercetări de asemenea natură.

Efortul nostru a avut la bază nevoia de completare și validare a sistemului propriu de indicatori. În acest sens, putem spune că analizele asupra modelelor instituționale și cercetărilor empirice au fost extrem de concludente asupra tipologiei indicatorilor ce trebuie incluși în modelul nostru. În schimb, în cazul agențiilor de rating, succesul a fost

unul limitat, deoarece publicațiile agențiilor referitoare la criterii sunt suficient de vagi încât să păstreze secretul indicatorilor-cheie care stau la baza deciziilor de acordare a unui rating.

Analiza ne permite conturarea unei imagini globale asupra principalelor dimensiuni și a factorilor care trebuie luați în considerare în momentul în care analizăm performanța financiară a autorităților locale și subliniază indisolubila legătură între performanță și cadrul economic în care autoritatea își desfășoară activitatea.

3. DEZVOLTARE ECONOMICĂ LOCALĂ

În contextul în care, analizând literatura de specialitate în domeniul performanței financiare (MFOA, 1978; CICA, 1997; Ammar et. al, 2001; ICMA, 2003; Hendrick, 2004; Wang et al., 2007; Carmeli, 2007; Sohl et al. 2009; Zafra-Gomez et al. 2010, 2011), am observat importanța variabilelor socio-economice în cadrul modelelor de analiză, și în condițiile în care studiul nostru dorește analiza nivelului de dezvoltare economică al unor comunități locale, am considerat absolut necesar tratarea problematicii într-un capitol separat.

Capitolul de față pornește de la definirea și conceptualizarea dezvoltării economice locale, prezentarea unor modele care vin să operaționalizeze conceptul, dincolo de definiții, identifică principalele teorii, și prin acestea factorii, care stau la baza evoluției economiilor locale, ajungând în final la măsurarea performanței economiei locale prin intermediul diferitelor metode, tehnici, instrumente și indicatori.

3.1. Aspecte teoretice privind dezvoltarea economică locală

Contextul, dar și conceptul dezvoltării economice locale s-au schimbat radical de-a lungul anilor, în special datorită implicării instituțiilor internaționale, precum Banca Mondială, în proiecte de dezvoltare regională în multe state cu un nivel de dezvoltare redus. Situația dezvoltării comunităților era modelată în principal de autoritățile centrale, în condițiile în care marile unități industriale erau mai degrabă integrate pe verticală – lucru valabil atât în sistemele totalitare, dar și în statele capitaliste. În acest context, dezvoltarea economică a comunităților locale era într-o strânsă dependență de intervențiile autorităților

centrale care, de multe ori, prin utilizarea unor criterii generale și nu specifice, discreționare în alocarea finanțărilor contribuiau în fapt la subdezvoltarea anumitor localități.

Există multe definiții ale dezvoltării economice, literatura de specialitate în acest domeniu este vastă și este interesant de observat că autorii au diferite puncte de vedere cu privire la definirea conceptului. În aceeași linie, Matei și Matei (2007, p.11) remarcă faptul că evoluția conceptuală referitoare la dezvoltarea economică și socială cunoaște abordări tot mai profunde în ultimele decenii, iar abordările referitoare la dezvoltarea economică locală în special.

Dezvoltarea economică locală trebuie plasată într-un context puțin mai larg; în acest sens, Parlagi (2000, p. 54 *apud* Matei, 2007), definește dezvoltarea locală ca un concept al științei administrative prin care se definește procesul de dezvoltare, cea economică în principal, într-o regiune sau unitate administrativ-teritorială și care are ca rezultat creșterea calității vieții la nivel local. În aceeași notă, Matei și Matei (2007, pp. 11-12) consideră că dezvoltarea locală implică aspecte economice, sociale, tehnologice având ca obiectiv creșterea bunăstării și calității vieții, aceasta referindu-se la evoluția capacității unei economii locale sau regionale în stimularea unei creșteri economice și stabile, cu scopul de a crea noi locuri de muncă și condiții pentru valorificarea oportunităților și schimbărilor. Autorii susțin că dezvoltarea locală este un proces complex ce are componente economice, sociale și administrative.

Potrivit Băncii Mondiale, dezvoltarea economică locală „este procesul prin care sectorul public, de afaceri și non-guvernamental lucrează împreună ca parteneri pentru a crea condiții mai bune pentru dezvoltarea economică și generarea de locuri de muncă" (World Bank Urban Development Unit, 2003, p.4).

Stimson, Stough și Roberts (2006, p. 4) merg mai departe cu definiția lor în sensul în care ei conceptualizează dezvoltarea economică locală (sau regională), atât în termeni de „produs", cât și în termeni de proces. Numărul de locuri de muncă, nivelul de bunăstare, investițiile,

standardul de viață, condițiile de muncă reprezintă produsul dezvoltării economice, în timp ce sprijinirea industriei, dezvoltarea infrastructurii, forței de muncă și a pieței reprezintă procesul.

Dezvoltarea economică locală (LED – Local economic development) se exprimă, potrivit lui Blakely și Green (2010, p. 81), prin intermediul următoarei funcții:

$$\mathbf{LED = C * R,}$$

unde „C” reprezintă capacitatea unei zone – economică, socială, tehnologică și politică iar „R” reprezintă resursele sale (resursele naturale, locație, forța de muncă, investițiile de capital, climatul antreprenorial, transport, comunicare, structura industrială, tehnologia, dimensiunea, piața de export, situația economică internațională, precum și cheltuielile guvernamentale de la nivel național). Astfel, putem observa faptul că deși pot exista locații cu un nivel ridicat al resurselor, lipsa capacității de a le utiliza poate duce la un nivel scăzut de dezvoltare economică locală. Pe de altă parte, o capacitate ridicată poate multiplica un nivel redus de resurse pe care le-ar deține o comunitate.

În același context al utilizării resurselor, Matei (2004, p. 105) consideră că dezvoltarea economică și socială a unei comunități are la bază resursele endogene, inițiativa și activitatea antreprenorială la nivel local.

Lyons și Hamlin (2001, p. 1) observă faptul că dezvoltarea economică s-a remarcat drept o activitate de o importanță ridicată a autorităților locale, ceea ce a făcut ca dezvoltarea economică locală să reprezinte un domeniu provocator și complex. Deși devine un proces tot mai sofisticat, autorii consideră că inițial focusarea comunităților era mai degrabă către un singur lucru: crearea locurilor de muncă. În aceeași notă precum Stimson, Stough și Robers, Lyons și Hamlin văd crearea locurilor de muncă drept rezultat al unei abordări comprehensive și raționale, în speță al unui proces de dezvoltare economică.

Toți termenii mai sus menționați, și nu numai, ce conturează o imagine asupra a ceea ce ar putea reprezenta dezvoltarea economică locală.

Suntem partizanii opiniilor conform cărora ***dezvoltarea economică locală este un proces complex ce presupune obținerea unor rezultate concrete legate de creșterea bunăstării unei comunități, bunăstare ce se traduce prin locuri de muncă bine plătite și o calitate a vieții ridicată***.

3.2. Modele ale dezvoltării economice locale

Pentru a reuși o mai bună explicare a conceptului de dezvoltare economică locală este foarte posibil ca definițiile să nu fie suficiente. Din acest motiv, am considerat necesară prezentarea a două modele -"noul model cadru de dezvoltare economică regională" al lui Stimson, Stough, Salazar, Roberts și Robson și „modelul de tip stea" al lui Shaffer, Deller și Marcouiller, care vin să clarifice dimensiunile și accepțiunile conceptului.

3.2.1. Un model cadru pentru dezvoltare economică regională

Într-o serie recentă de lucrări, Stimson și Stough, împreună cu Robson, Salazar și Roberts (2003, 2005, 2006) au dezvoltat un model-cadru al dezvoltării economice comunitare, model care încorporează în mod explicit leadershipul, antreprenoriatul și factorii instituționali ca variabile intervenționale care, ipotetic, sunt considerate a avea un impact catalitic asupra procesului de creștere și dezvoltare regională.

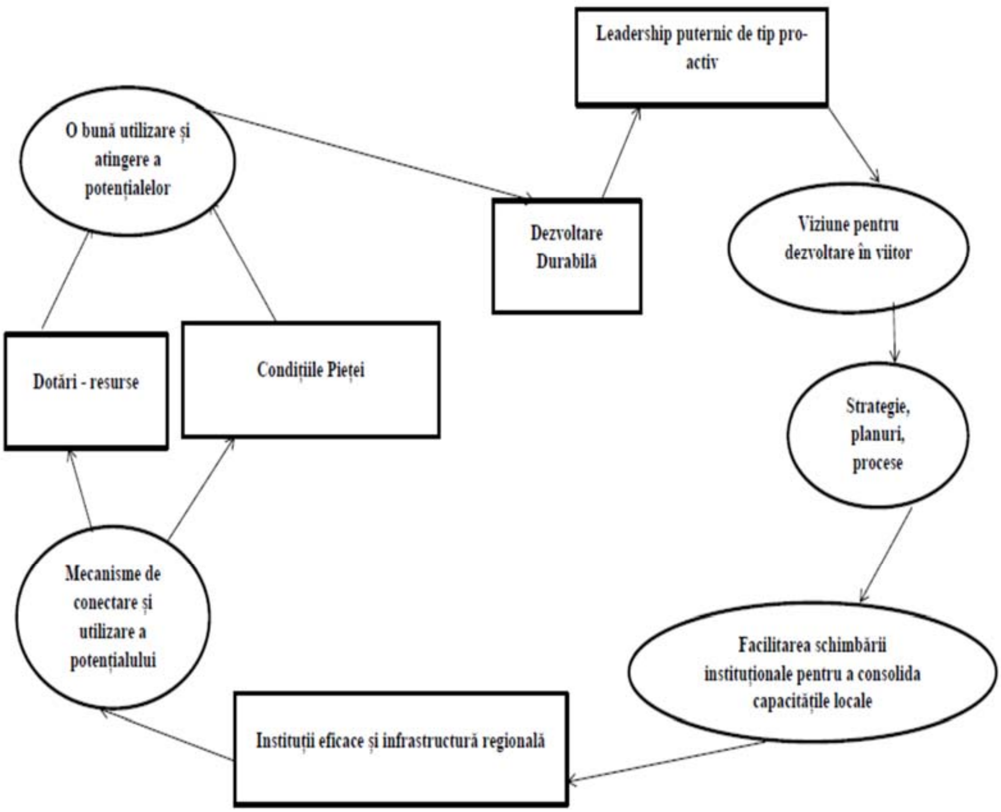
Autorii pornesc în crearea modelului de la așa-numitul cerc virtuos[1] al dezvoltării durabile.

[1] Cercul viortuos este opusul cercului vicios, presupunînd o ciclicitate generatoare de rezultate pozitive și progrese

Cercul virtuos al dezvoltării durabile

Stimson, Stough și Roberts (2006) consideră că, atunci când se încearcă a se realiza o dezvoltare durabilă, o regiune poate trece printr-un lanț sau ciclu de etape, așa cum se arată în figura de mai jos.

Figură 10 *– Cercul virtuos al dezvoltării regionale durabile*



Sursa: Stimson, Stough și Roberts, 2006.

Cercul virtuos este utilizat pentru a schimba și ajusta instituții în scopul adaptării structurii, proceselor și infrastructurii unei economii regionale. Menținerea acestui cerc se face prin ceea ce autorii numesc „un leadership puternic”. Adaptarea structurilor, proceselor și

infrastructurii este adecvată și necesară în așa fel încât comunitatea să anticipeze și să sesizeze eventuale modificări de status-quo-uri, situații diferite, dar și pentru a facilita utilizarea optimă a resurselor și pentru a ajuta industria locală să-și valorifice la maxim potențialul de piață.

Noțiunea de „Leadership puternic" presupune existența mai multor condiții pe care o comunitate ar trebui să le îndeplinească. Prima dintre ele este că o comunitate ar trebui să fie pro-activă în inițierea strategiei de dezvoltare economică. Această strategie are un rol principal în monitorizarea performanței locale. O comunitate în măsură să stabilească o viziune pentru dezvoltarea sa viitoare este a doua condiție este. Cea de a treia este legată de implementare; o comunitate trebuie să fie în măsură să pună în aplicare acele procese și planuri, care, în cele din urmă, vor facilita și provoca schimbări instituționale.

Rezultatul schimbării instituționale este că aceasta va îmbunătăți capacitatea și capabilitatea regiunii de a se regla pozitiv la circumstanțele în schimbare, de a atinge o compatibilitate bună cu condițiile pieței și de a-și valorifica mai eficient resursele pentru a menține și îmbunătăți performanța și pentru a realiza o dezvoltare durabilă, ca o comunitate care învață și caută să fie competitivă.

Stimson, Robson, Stough și Salazar (2003, 2005) pornesc de la ipoteza că leadershipul este crucial în furnizarea de politici corecte și în crearea și facilitarea mediului corect (instituții) în acele zone care funcționează bine sau au fost „re-proiectate" și transformate din unele cu performanță slabă, în unele cu performanță mai bună.

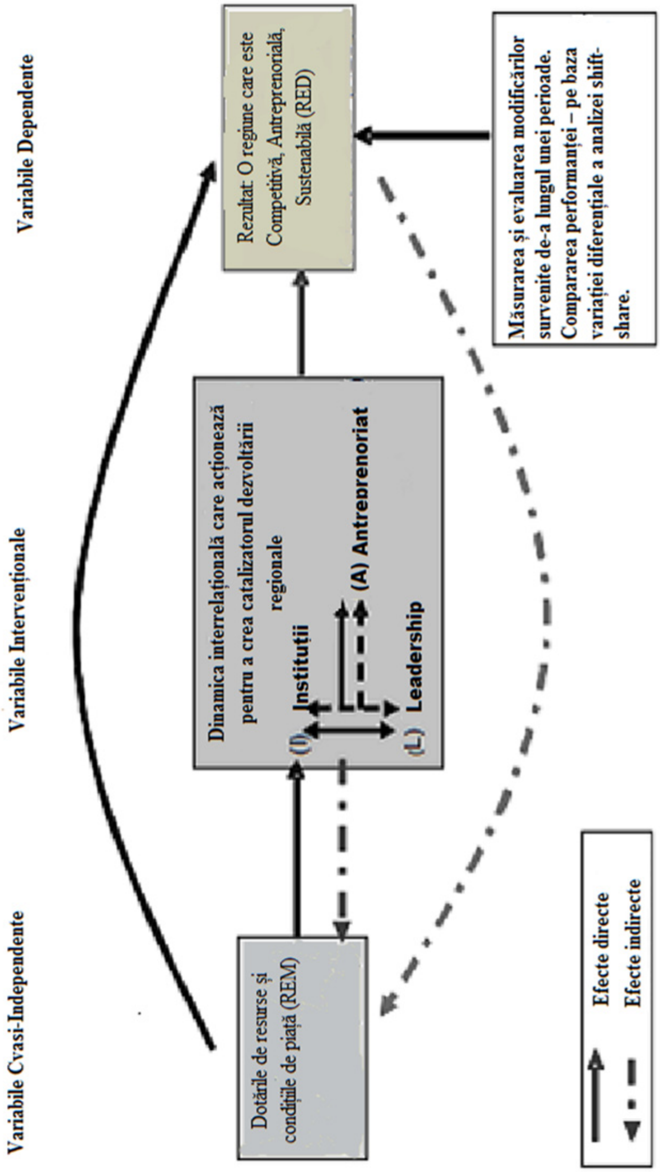
Ca și în modelul de tip „stea" deja prezentat aici, autorii subliniază rolul și importanța instituțiilor, leadershipul sub forma unei variabile instituționale, diversitatea resurselor naturale și relația dintre leadership și modul de utilizare a resurselor.

Modelul

Modelul descris de Stimson, Stough și Roberts (2006) ia în considerare faptul că și comunitățile sunt influențate de factorii discutați mai sus, factori care interacționează și evoluează în timp.

Modelul este reprezentat grafic prin două figuri, una a fluxurilor și relațiilor dintre variabile și o a doua ce reprezintă cubul competitivității și performanței locale/regionale.

Figură 11 *– Un nou model de cadru pentru procesul de dezvoltare economică regională*



Sursa: Stimson, Stough și Roberts 2006, p. 332.

Autorii susțin că dezvoltarea economică regională/locală realizată de-a lungul timpului, cât și situația rezultatelor factorilor și proceselor care afectează dezvoltarea economică locală pot fi măsurate prin intermediul unor indicatori de performanță care să identifice:

- performanța competitivă a unui oraș/regiuni comparativ cu a altor locații similare;
- gradul de activitate antreprenorială;
- gradul în care s-a atins nivelul de dezvoltare sustenabilă în termeni de „cele trei aspecte esențiale” creștere și performanță economică, echitate socială și indicatori de calitate a mediului.

Modelul procesului de dezvoltare economică este reprezentat ca următoarea *funcție*:

$$RED = f\,[RE, M \text{ .. mediată de .. } (L, I, E)]$$

Unde:

RED = Dezvoltare Economică Regională/Locală,

RE = Resursele naturale (mărimea regiunii, climă, industrii, populație, venituri),

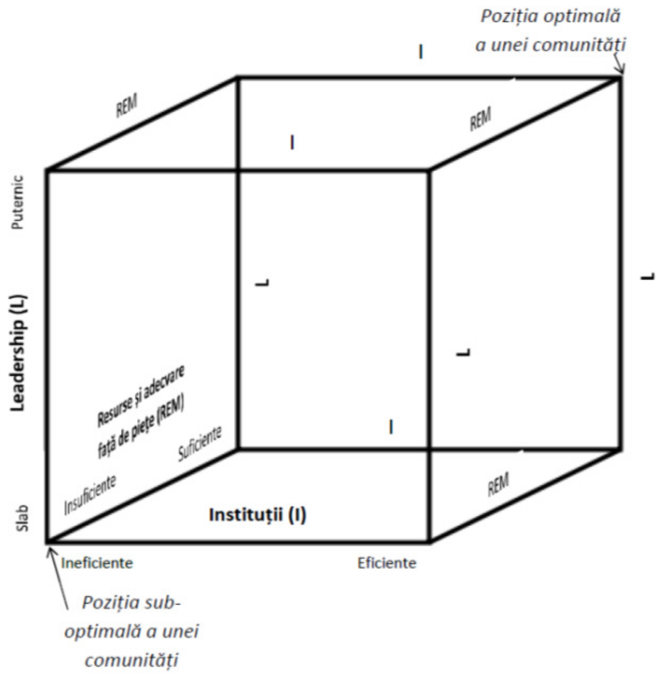
M = Piața (Market) (activitate economică de bază, legătură cu alte regiuni, exporturile),

L = Leadership,

I = Instituții (Instituții publice, mari societăți),

E = Antreprenoriat (Entrepreneurship).

***Figură 12** – Cubul competitivității și performanței locale/regionale*



Sursa: Stimson, Stough și Roberts 2006, p. 333.

În modelul autorilor resursele cu care este înzestrată comunitatea și condițiile de piață sunt considerate a fi „variabile cvasi-independente". Relația dintre variabilele dependente și independente este mediată de „variabilele intervenționale" identificate ca și Leadership, Instituții și Antreprenoriat, relațiile și interacțiunile lor incluzând efecte directe și indirecte.

Modelul prezintă rezultatul procesului de dezvoltare economică regională – variabila dependentă, în modelul nostru – o comunitate competitivă, antreprenorială și sustenabilă.

Rezultatul procesului dezvoltării economice trebuie măsurat și și evaluat de la o perioadă la alta și comparat cu rezultatele obținute de alte comunități prin benchmarkingul performanței.

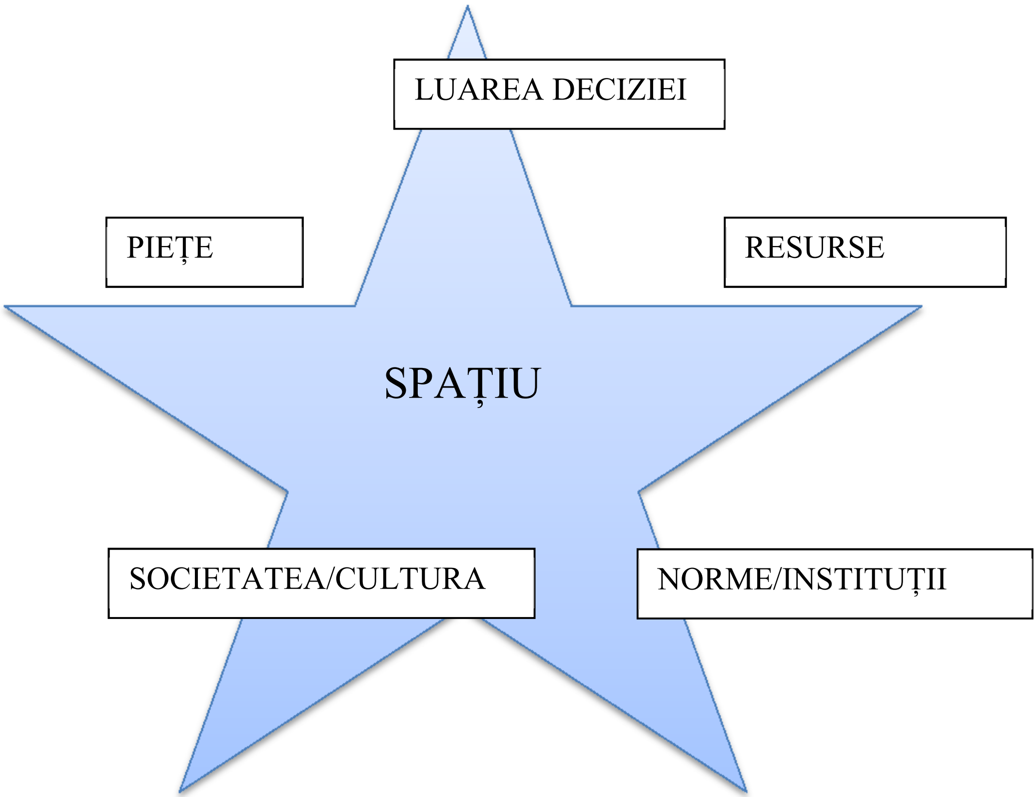
Economia comunităților se va localiza, în orice moment în interiorul cubului competitivității și performanței. Mixul de resurse și capacități locale vor determina localizarea exactă în interiorul cubului. Modificările dese ale condițiilor de piață vor face ca localizarea în

interior să fie rareori în partea stânga-jos, în special determinată de modificarea diferitelor circumstanțe – factori endogeni și exogeni. Un leadership puternic, instituții puternice și resurse suficiente sunt acele elemente care determină poziționarea comunității către zona dezirabilă a cubului.

3.2.2. Modelul de tip „Stea"

Shaffer, Deller și Marcouiller consideră că abordările cu privire la dezvoltare economică locală sunt foarte dificil de operaționalizat dintr-o perspectivă teoretică și practică, astfel încât, cu scopul de a aborda punctele de vedere asupra dezvoltării economice a comunității, aceștia au decis să ofere o paradigmă încorporată într-o diagramă tip „stea" (Shaffer, Deller și Marcouiller, 2006, pp. 63-69).

Figură 13 *– Modelul „STEA" de Dezvoltare Economică a Comunității*



Sursa –Shaffer, Deller și Marcouiller (2006, p.62).

În jurul nodurilor stelei autorii au plasat trei elemente care sunt de obicei asociate cu domeniul economic: resurse, piețe, spațiu, dar și alte trei elemente suplimentare, asociate cu o definiție mai largă a dezvoltării economice a comunității: societatea/ cultura, norme/ instituții și procesul de luare a deciziei.

Spațiu

În opinia autorilor, comunitățile sunt în general definite într-o anume conotație spațială, precum și ca o formă de rețea de comunicare. Comunitățile interacționează pe o distanță fizică delimitată, în cadrul căreia acestea transferă bunuri, servicii și resurse. În societatea modernă, noțiunea de spațiu al unei comunități devine din ce în ce mai complexă – oamenii sunt, în multe cazuri, membri mai activi în mai multe comunități unice, dacă ne referim la definiția în sens spațial a acestora. În viața de zi cu zi, putem observa multiple cazuri în care oamenii obișnuiesc să trăiască într-o comunitate, să facă naveta pentru a lucra într-o a doua și să meargă la cumpărături în o a treia (a se vedea cazul marilor aglomerări urbane din jurul Bucureștiului, Clujului, Timișoarei etc.). Definiția dată comunității de Shaffer, Deller și Marcouiller include atât dimensiunile spațiale, cât și non-spațiale și se bazează pe capacitatea de a promova și de a pune în aplicare decizii.

De asemenea persoanele și gospodăriile se confruntă cu importante decizii spațiale – unde să trăiască, unde să lucreze, de unde să achiziționeze bunuri de primă necesitate și altele. Aceste decizii sunt influențate de mai mulți factori – resurse, infrastructura de transport, piața muncii, contacte personale și familiaritate. Fiecare dintre factorii menționați vor influența decizia într-o măsură mai mare sau mai mică.

Dacă indivizii și gospodăriile se confruntă cu decizii importante și numeroase cu privire la locație, întreprinderile se confruntă cu și mai multe. Exemple de astfel de decizii pot include:

- care este cea mai bună locație pentru a începe o afacere;
- care este cea mai bună locație pentru extindere în momentele de creștere;
- unde să subcontracteze eventualele extinderi ale producției;

- care este cea mai bună locație pentru a obține noi capitaluri sau pentru a pătrunde pe noi piețe;
- care sunt sursele de aprovizionare;
- care este cea mai potrivită locație pentru a cumpăra input-uri;
- care este locația potrivită pentru comercializarea producției.

Deoarece fiecare dintre aceste decizii economice, menționate mai sus, presupun o importantă dimensiune spațială, fiecare reprezintă o decizie de locație pentru firme. Astfel, afirmația că „decizia locațională" înseamnă că orice tranzacție economică are o dimensiune spațială, nu doar decizia tradițională de locare/relocare, este una corectă. Dimensiunea locațională este una dintre cele mai importante pentru agenții economici; vom reveni asupra conceptului de comunitate ca locație în unul din subcapitolele următoare.

Resurse

Resursele reprezintă factori primari de producție, incluzând aici pământul și resursele sale, forța de muncă, și capitalul. Tehnologia pe care comunitatea o folosește pentru a produce output-uri poate fi văzută ca și capital, sau ca un factor de producție distinct. Acești factori de producție au fost în centrul politicilor tradiționale de dezvoltare economică. În prezent, literatura de specialitate este completată prin adăugarea de factori „moderni" de producție cum ar fi informația, inovația, facilități, dar și bunuri și servicii publice.

Teoreticieni ai dezvoltării economice, în special cei clasici și neoclasici, s-au concentrat pe factorii tradiționali de producție, precum și asupra modului în care aceștia sunt alocați în deciziile de producție, atât din punct de vedere teoretic, cât și din perspectiva politicilor publice. Teoriile cu privire la dezvoltarea economică erau inițial bazate pe atragere către comunitate de resurse, precum forța de muncă și capitalul, având totodată tendința de a se concentra strict asupra factorilor tradiționali de producție și a modului în care aceștia sunt cel mai bine alocați în termeni de spațiu.

Shaffer, Deller și Marcouiller (2006, p.64) susțin că dezvoltarea economică a comunității trebuie să fie mai cuprinzătoare decât simplul

recurs la factorii primari de producție – pământ, muncă și capital. Dimensiunea lor mai largă include facilități, capital public, tehnologie și inovare, societate și cultură, instituții, precum și capacitatea de luare a deciziilor de către comunități. Aici pot fi adăugate și viziunile lui Blakely și Bradshaw (2002) și Blakely și Green (2010) referitoare la modul în care resursele trebuie să fie dublate de capacitatea comunității, prin decidenții săi, de a le utiliza eficient și eficace.

Din perspectiva mai largă sus-amintită, inovarea este văzută ca abilitatea de a valorifica noi idei, noi produse și noi modalități de a face lucrurile. În mod obișnuit unii economiști cred că prețurile sunt un semnal de piață care va duce în cele din urmă la echilibru (Frois, 1998, Samuelson și Nordhaus, 2000) asta în condițiile în care realitatea practică ne arată că schimbările în tehnologie și inovațiile sunt forțe perturbatoare constante.

Capitalul (ne referim aici la cel public) se referă la elemente de infrastructură precum drumuri, școli, parcuri, rampe de gunoi etc. Facilitățile de acest tip s-au dovedit a fi din ce în ce mai importante în funcționarea economiilor locale. Facilitățile pot implica și resurse culturale, istorice, naturale, sau chiar și generarea unui mediu care să contribuie tot mai mult la noțiunea actuală de calitate a vieții. Bunurile publice sunt un exemplu clasic de răspuns la situația de eșec al pieței (Zai et. al, 2013, p.84). Din cauza unor disfuncționalități ale pieței ce cuprinde facilități și bunuri publice, deciziile de alocare au devenit o problemă de alegere publică. Capacitatea comunității de a face alegeri publice eficiente este fundamentală pentru dezvoltarea economică a comunității.

Prin extinderea modului de gândire cu privire la resursele aflate la dispoziția comunității, opțiunile de politică de dezvoltare economică pot fi diversificate în mod semnificativ.

Piețe

Piețele sunt definite ca fiind locul în care consumatorii și producătorii se întâlnesc pentru a comercializa bunuri și servicii. Piețele pot fi văzute în forma cererii și ofertei de bunuri și servicii, precum și ca factor

de intrări pentru cerere și ofertă (Mankiw, 2008, p.137). Transpunând acestea la nivelul unei comunități, putem spune că piața locală este formată din întreprinderi care achiziționează și vând bunuri și servicii către alte întreprinderi locale și gospodării (modelul prezentat de noi subliniază faptul că piața locală este compusă din două părți distincte – gospodării și întreprinderi). Piața non-locală se referă la acele bunuri și servicii pe care comunitatea le produce la nivel local și le vinde gospodăriilor și întreprinderilor non-locale și reprezintă o sursă externă de tranzacții și venituri. Furnizarea de bunuri și servicii de către piețele locale afectează pozitiv bunăstarea locuitorilor comunității și ar trebui să fie un punct de interes al politicilor de dezvoltare economică.

Reguli și instituții

Regulile și instituțiile sunt deosebit de importante pentru dezvoltarea economică a comunității. Regulile sunt importante deoarece ele stabilesc un cadru care reglementează modul în care pot fi folosite elementele descrise anterior: spațiul și factorii de producție, precum și piețele. Regulile ar trebui să se concentreze pe drepturile de proprietate și responsabilitățile ce țin de acest drept, dar și asupra aplicării acestor drepturi. Ele sunt necesare pentru agregarea preferințelor individuale și a eforturilor într-un set de idei și preferințe pentru comunitate. Instituțiile sunt baza interacțiunilor sociale ale membrilor comunității. Importanța lor nu este, de obicei, recunoscută/percepută, cu excepția cazului în care apar modificări ale structurilor sau atunci când acestea performează nesatisfăcător.

Chiar dacă, în general, instituțiile sunt privite ca fiind definite într-un mod oficial și ușor de identificat (de exemplu: autoritățile locale), Shaffer, Deller și Marcouiller (2006, p.65) consideră că instituțiile pot include bisericile locale, organizațiile civice și de afaceri, precum și organizațiile sociale. În opinia lor, toate aceste instituții, atât formale, cât și informale, ajută la stabilirea regulilor și normelor pe baza cărora funcționează comunitatea. O parte din aceste instituții, în plus față de stabilirea de norme, sunt responsabile pentru punerea lor în aplicare, altele susțin comunitatea prin furnizarea anumitor bunuri și servicii.

Capacitatea instituțiilor publice de a lucra împreună, cooperarea sectoarelor public și privat, flexibilitatea normelor (formale și informale), atunci când oportunități economice apar sunt cele mai importante condiții pentru o comunitate de succes.

Societatea și cultura

Structura socială și culturală a unei comunități este văzută de mulți practicieni ca fiind foarte importantă pentru climatul de afaceri al comunității. Studii realizate asupra mediului de afaceri clujean în procesul de planificare strategică relevă scoruri importante pentru atitudinile sociale al urbei ca factor important în luarea deciziei de a localiza afacerea în zonă. Regulile și instituțiile, piețele, spațiile și resursele, sunt doar o parte a ceea ce poate face o comunitate de succes în privința dezvoltării sa economice. Climatul de afaceri în comunitate este influențat nu numai de către instituțiile și reglementările sale (în ceea ce privește impozitarea și altele), dar de asemenea, de atitudinea comunității față de antreprenoriat, schimbare, inovație și comunicare. Atât regulile formale, cât și cele informale influențează în multe feluri climatul de afaceri. Regulile informale, sau cultura unei comunități, pot reprezenta o barieră cu privire la activitatea antreprenorială, sau chiar un avantaj în competiția cu ceilalți.

Atitudinile cu privire la utilizarea resurselor sunt în zona de intersecție între cultură și reguli. Multe discuții sunt luate la un alt nivel, mult peste limitele comunității – a se vedea cazul unui anumit sit de exploatare a aurului din Munții Apuseni. În multe dintre aceste tipuri de cazuri, ceea ce lipsește este un clar, ferm, bine informat, proces de luare a deciziilor.

Luarea deciziilor

Shaffer, Deller și Marcouiller (2006, p.66) văd luarea deciziilor drept un proces care se traduce în modul în care comunitatea stabilește și pune în aplicare politici și strategii. Luarea deciziilor presupune un proces de identificare a problemelor și implementarea de soluții, de aceea este absolut necesar să se stabilească valorile și prioritățile comunitare în acest proces.

Fiecare comunitate se confruntă, la un moment dat, cu o serie de probleme; luarea de decizii eficiente impune comunității nu numai să identifice acele probleme, dar presupune și ierarhizarea lor în termeni de prioritate – un drum lung în a determina care dintre ele vor fi abordate sau nu. Valorile comunității sunt cele care indică ce este identificat sau definit ca reprezentând o problemă. Prioritizarea poate presupune utilizarea unui set de metode bine-cunoscute. Mai mulți autori propun utilizarea unor instrumente precum analiza multicriterială, analiza cost-beneficiu, analiza cost-eficacitate în procesul de luare a deciziilor ce implică dezvoltarea economică a comunităților (Moldovan, Lazăr și Pavel, 2013; Blakely și Bradshaw, 2002; Lyons și Hamlin, 2001; Levin, 1983).

Desigur, procesul de luare a deciziilor nu are nici o valoare dacă nu este însoțit de acțiune. Lipsa de acțiune poate reprezenta, la un anumit moment, chiar un curs de acțiune – în cazul în care această acțiune este ceea ce se urmărește. De multe ori, lipsa de acțiune arată ezitări în asumarea de riscuri și ar putea fi esențială pentru o dezvoltarea economică eficace a comunității.

Succesul modelului de dezvoltare bazat pe comunitate, în opinia autorilor, este rezultatul antreprenorilor politici, care sunt calificați în crearea unui mediu politic în care comunitățile pot avea succes. Dezvoltarea comunitară este definită ca fiind capacitatea de a mobiliza capital economic (investiții) și capital social (consolidarea capacităților) pe o perioadă lungă de timp într-o abordare antreprenorială.

3.3. Teorii ale Dezvoltării Economice Locale

Definirea conceptului și prezentarea unor modele nu este completă fără a lua în considerare și bazele dezvoltării economice locale, adică teoriile care încearcă să explice cum se ajunge la dezvoltare, și de ce unele comunități cunosc un ajung mai ușor sau mai greu la un nivel de bunăstare al cetățenilor lor. Această secțiune a capitolului are ca scop prezentarea celor mai importante teorii cunoscute cu privire la Dezvoltarea Economică Locală și evoluția în timp a diferitelor abordări cu privire la aceasta.

Teoria neoclasică

Teoria economică neoclasică nu este neapărat o teorie specifică dezvoltării economice locale, dar este una utilă pentru a putea înțelege unele dintre conceptele și afirmațiile principale în ceea ce privește dezvoltarea economică în general.

Stimson, Stough și Roberts (2006, p. 5) folosesc teoria economică neoclasică mai mult ca o introducere a conceptului de dezvoltare economică locală/regională. Potrivit autorilor teoriile și politicile de dezvoltare regională s-au concentrat mai ales pe funcția de producție a capitalului și a forței de muncă și asupra acțiunilor întreprinse de către state prin diferitele tipuri de politici economice și non-economice. În opinia lor, modelul exprimat prin productivitatea economiei unei regiuni poate fi măsurat printr-o metoda simplă – producția (Q) este o funcție de două intrări de capital (K) și muncă (L):

$$\mathbf{Q = f\ (K, L)}$$

Acest model poate fi extins (Stimson & Stough, 2008, p. 4) pentru a include alte funcții sau factori, cum ar fi tehnologia (T) sau alte variabile inclusiv stocul de cunoștințe, informația, antreprenoriatul și altele (am adăuga de asemenea informația ca un factor important de producție în zilele noastre) astfel funcția devine $Q = f\ (K, L, ..., e)$

Stimson și Stough (Stimson & Stough, 2008, p. 5) consideră că modelele tradiționale neoclasice cu privire la teoria creșteri economice generează câteva asumpții. Aceste ipoteze ale modelului sunt următoarele: factorii de producție sunt omogeni, acumularea de capital (ca produs net) este accentuată, iar mecanismul de creare a prețului este văzut ca mecanismul cel mai important.

Blakely și Green Leigh (2009, p 81) ajută la consolidarea punctului de vedere menționat mai sus, considerând că teoria neoclasică oferă două concepte majore pentru dezvoltarea regională și locală: echilibrul sistemelor economice și mobilitatea capitalului.

Ideea ce stă la baza acestor afirmații este că toate sistemele economice vor atinge, în cele din urmă, un echilibru natural, fapt care este posibil numai în cazul fluxului de capital fără restricții.

Fluxul liber de capital este fundamentul economiei de piață libere, alături de proprietatea privată. Potrivit autorilor, modelul neoclasic presupune că, pe termen lung, fluxul de capital va curge de la zonele cu costuri salariale mari către zonele cu costurile salariale mici, deoarece zonele subdezvoltate vor oferi întreprinderilor șanse mai mari de recuperare a investițiilor. Elementele de mai sus sunt menite a conduce spre dezvoltare și ulterior convergență, prin aceasta diferențele inter-regionale sunt eliminate pe termen lung.

Teoreticienii neoclasici se opun intervenției guvernului în economie, în opinia acestora reglementările sunt considerate ca având o influență negativă asupra afacerilor. Mișcarea firmelor/agenților economici dintr-o zonă sau chiar țară în alta nu trebuie să fie limitată în nici un fel, iar firmele necompetitive nu ar trebui să fie asistate, chiar dacă va exista un impact negativ asupra angajaților. De asemenea, forța de muncă trebuie să se deplaseze liber pentru noi locuri de muncă – un stimul pentru dezvoltarea diferitelor zone.

Criticii acestui model simplu (Malecki, 1997, p. 111) opinează că modelul neoclasic nu merge mai departe în a explicita comportamentul factorilor care generează dezvoltare economică locală și nu explică modul în care productivitatea, performanța și alte valori legate de implicarea/utilizarea factorilor de producție (capital, muncă și tehnologii) asigură dezvoltarea economică.

Principalul argument critic al acestui model ar fi că, în cele din urmă, distribuția bunăstării între diferite regiuni nu este una egală și prin aceasta ipoteza principală, că fluxul de capital între regiuni va aduce echilibru în dezvoltare, este greșită.

În concluzie, modelul neoclasic nu este foarte util în explicarea diferențelor de dezvoltare între comunități și nici nu „disecă" procesele de dezvoltare economică cu scopul de a explica mai bine diferențele de dezvoltare și de competitivitate. În schimb, acesta oferă comunităților o

bază utilă pentru a înțelege că dețin un capital sau resurse care ar trebui să fie utilizate pentru a atrage mai mult capital și subliniază faptul că forța de muncă și fluxurile de capital au o implicație majoră asupra performanței economice.

Teoria bazei economice

Una dintre cele mai importante teorii ale dezvoltării economice locale este teoria bazei economice, cunoscută în literatura de specialitate și ca teoria bazei de export. Conceptele teoriei bazei economice își au originea în necesitatea de a prezice efectele apariției unei noi activități economice în orașe și regiuni.

Contextul istoric al teoriei este strict legat de noțiunea de bază de export, în care politicile sunt axate pe favorizarea producției de bunuri care urmează să fie exportate din comunitate, cei mai influenți reprezentanți ai teoriei fiind Douglas North și Charles Tiebout.

Sintetic, această teorie presupune că economiile locale sunt compuse din două părți principale:

- o componentă de bază,
- o componentă non-bază.

Componenta de bază a economiei locale, numită și bază de export, este definită ca o componentă care produce bunuri și servicii pentru export – în acest caz văzut drept consum în afara granițelor comunității.

Componenta non-bază este acea parte care exista doar pentru a servi nevoile rezidenților comunității locale – servește consumului local.

Teoria bazei economice presupune că dezvoltarea economică a unei comunități este direct legată de cererea pentru bunurile și serviciile pe care le produce, cerere care vine din afara granițelor economiei locale. Astfel, creșterea sectoarelor industriale în care se utilizează resursele locale în scopul de a produce bunuri și servicii ce vor fi exportate ar trebui să genereze, în cele din urmă, bunăstare la nivel local și să creeze mai multe locuri de muncă (Blakely și Green, 2009, p. 83).

Stimson, Stough și Roberts (2006, p. 20), au explicat contextul dezvoltării economice pornind de la un model de creștere bazat pe exporturi. În opinia lor, din punct de vedere al teoriei, dezvoltarea apare prin extinderea bazei economice a comunității, deoarece o astfel de dezvoltare are un efect de multiplicare.

Creșterea bazei de export a unei comunități va însemna în cele din urmă că fluxul de fonduri va curge în economia locală din vânzarea de bunuri și servicii produse la nivel local pentru consumatorii din afara regiunii. Prin intermediul acestor fonduri generate pe plan extern este generat un nou flux de consum local. Aceste noi cheltuieli cresc veniturile realizate din afaceri locale de către furnizorii firmelor exportatoare. Furnizorii apoi cheltuiesc o parte din aceste noi venituri pe consumul local suplimentar. Procesul de rulare si reciclare a veniturilor obținute din plan extern continuă până când veniturile din activitățile economice de bază menționate mai sus ajung să se „scurgă" în afara economiei locale. Rundele inițiale și ulterioare de fluxuri ale cheltuielilor, așa-numitele efecte economice indirecte și induse, multiplică efectul creșterii inițiale în baza economică, creând astfel dezvoltarea economică. În concluzie, creșterea locurilor de muncă, veniturilor, producției și a valorii adăugate este creată de efectul de multiplicare.

Miloslavsky și Shatz (2002, p. 5), în discuția cu privire la baza economică, consideră că este important să se clarifice anumite aspecte cu privire la exporturi. În primul rând, exporturile, în contextul dezvoltării locale, sunt considerate ca fiind bunuri sau servicii vândute în afara regiunii sau comunității, nu neapărat la nivel internațional. În al doilea rând, exporturile se pot referi atât la mărfuri, cât și la servicii.

În multe cazuri, activitatea de dezvoltare economică s-a concentrat în special pe extinderea exporturilor de bunuri inter-regionale, iar activitatea de servicii a fost văzută drept un efect rezidual al activității de export de mărfuri. De fapt, rolul exporturilor privește uneori în mod explicit doar exporturile de servicii, atât interregionale cât și internaționale, iar exporturile internaționale privesc atât bunurile, cât și serviciile.

Teoria, așa cum este cunoscută astăzi, a luat naștere dintr-o dezbatere între cei doi economiști importanți menționați mai sus, North (1955, 1956) și Tiebout (1956) (a se vedea Miloslavsky și Shatz, 2002, pp. 5-6). În opinia lui North, baza de export a unei regiuni este alcătuită din industriile care vând bunuri sau servicii în afara regiunii. Prin aceasta, baza de export ajunge să joace un rol esențial în determinarea venitului regional și a venitului pe cap de locuitor. Succesul industriilor de bază depinde de avantajul comparativ al comunității, dar și de factorii legați de lanțul de aprovizionare – costurile relative ale factorilor de producție și de transfer al acestora.

North (a se vedea Dawkins, 2003, p. 138) susține că dezvoltarea locală/ creșterea este în mare măsură determinată de răspunsul actorilor economici locali la cererea exogenă. Acest răspuns produce o creștere atât în baza economică, sau sectorul de export, cât și în cazul componentei rezidențiale sau sectorul non-bază, a cărei existență este menită a servi sectorul de bază. Este de menționat faptul că North pune accent pe faptul că scopul existenței sectorului non-bază este unul de servire a celui de bază. În plus, North subliniază că nu este absolut necesar pentru comunități și regiuni ca să se industrializeze pentru a realiza creștere economică. Motivul ar fi legat de faptul că exporturile unei regiuni pot consta în bunuri fabricate, produse bazate pe servicii, sau produse agricole. Odată cu creșterea, economia lor devine mai diversificată, iar prin această creștere a producției locale cresc și veniturile locale pe cap de locuitor, iar noi industrii/afaceri care deservesc piețe de export se pot dezvolta.

Pe termen lung, datorită diversității crescânde a bazelor de export locale și a mobilității factorilor de producție, producția va fi nevoită, în cele din urmă, să se disperseze în toate regiunile, iar veniturile pe cap de locuitor vor tinde spre o convergență la nivel interregional.

Tiebout, în schimb, a sugerat că o comunitate sau regiune ar trebui să fie văzută în termeni de ceea ce el a numit un „echilibru general” și că industriile non-bază, non-export, ar putea fi la fel de, sau

chiar mai importante în determinarea creșterii economice regionale (a se vedea Miloslavsky și Shatz, 2002, pp. 5-6). Mai departe Tiebout susține că modelul de North ignoră importanța multor factori ai ofertei, lucru ce afectează în cele din urmă capacitatea unei regiuni de a sprijini o bază de export în curs de dezvoltare. El și-a bazat criticile arătând că exporturile nu sunt singurii factori determinanți ai creșterii economice regionale. Tiebout dă ca exemplu, comunitățile / regiunile cu populații suficient de mari pentru a afecta cererea pentru exporturi, unde creșterile regionale ale veniturilor pe cap de locuitor ar putea fi afectate de o creștere a cererii la export și ar putea afecta cererea mondială de export – o cauzalitate bidirecțională, care implică faptul că există efecte semnificative de feedback între creșterea regională a venitului pe cap de locuitor și cererea de export de pe piață (Tiebout, 1956 apud Dawkins, 2003, p. 138).

Valoarea acestei teorii pentru domeniul dezvoltării economice locale este rezumată de către Blakely și Leigh (2009, p. 82), care susțin că strategiile locale de dezvoltare economică, bazate pe această teorie, tratează ca prioritare susținerea și recrutarea de întreprinderi / afaceri care furnizează bunuri și servicii către piață națională sau internațională, în defavoarea susținerii firmelor ce furnizează bunuri și servicii locale (firmele non-exportatoare). Autorii oferă de asemenea instrumente pe care comunitățile le-ar putea folosi pentru a reduce barierele pentru constituirea unor firme bazate pe export. Astfel de instrumente ar fi scutirea de impozite, subvenții și facilități de transport, stabilirea unor zone de liber schimb. Efectul mai mare de multiplicare a industriilor de bază este principalul motiv al unor astfel de strategii.

Criticile aduse teoriei susțin că modelul economic de bază se concentrează pe partea economiei legată de cerere și ignoră latura ofertei sau natura productivă dată de investiții și sunt, prin urmare, considerate a fi abordări pe termen scurt (Schaffer, 1999). O altă slăbiciune a modelului este aceea că se bazează pe satisfacerea cererii externe mai degrabă decât a celei interne și ignoră oportunitățile de substituire a importurilor – care pot genera locuri de muncă și venituri.

Suntem de acord cu unele dintre criticile modelului, considerând că determinanții creșterii economice locale nu pot fi exclusiv factorii exportului de bunuri și servicii. Bunurile și serviciile produse pentru consum înafara regiunii sunt, însă, cel mai bun predictor pentru dezvoltarea economică a unei comunități dezvoltare ce trebuie completată cu creșterea nivelului de bunăstare a locuitorilor.

Teoria ciclului de producție

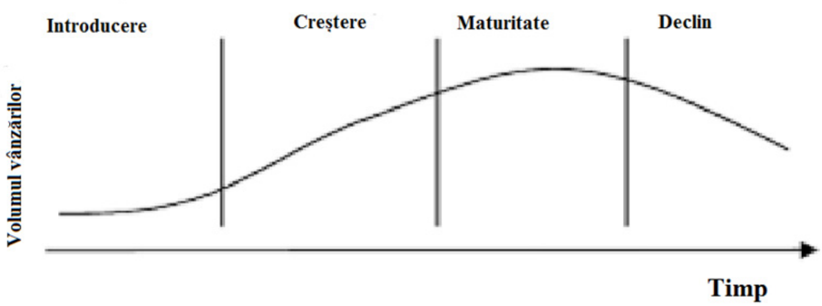
Teoria ciclului de producție face parte din familia mai mare a teoriilor bazei economice, în literatură fiind totodată cunoscută ca teoria ciclului de viață a produsului. Teoria susține că țările dezvoltate sunt competitive la nivel internațional în dezvoltarea de produse iar țările mai puțin dezvoltate sunt competitive la nivel internațional în furnizarea de produse mature. (Mullor-Sebastian, 1983, p. 95).

Teoria a fost dezvoltată de către Joseph Schumpeter (1939) și Raymond Vernon în 1966. Potrivit acestora, un nou produs este dezvoltat și exportat, ceea ce conduce la creșterea veniturilor regionale. Bunul în cauză este produs în alte regiuni unde este suficientă cerere locală. La final, regiunea inovatoare poate eventual să importe chiar produsul pe care l-a dezvoltat. Vernon a susținut că țările industrializate cheltuiesc mai mult pe dezvoltarea produsului decât țările mai puțin dezvoltate. De aceea țările industrializate au tendința de a dezvolta produse ce aduc venituri ridicate ori reușesc să utilizeze eficient forța de muncă. (Mullor-Sebastian, 1983, p. 95). Teoria ciclului de producție, alături de cea a economiei inovării sunt cele care au stat la baza termenului de „distructive creation”(creare distructivă) dezvoltat de Schumpeter care presupune că odată cu apariția unui nou produs sau a unei noi industrii în cazul de față, apare un proces de transformare industrială care revoluționează structura economică prin distrugerea celei vechi și crearea uneia noi.

Nadeau și Casselman (2008, p. 402) consideră că teoria urmărește ideea potrivit căreia evoluția prezenței pe piață a unui produs este similară cu viața organică. Ciclul de viață al unui produs conține patru etape cheie, produsul trecând prin acestea de la naștere până la moarte.

Patternul vânzărilor în timp este reprezentat de o linie de creștere a vânzărilor urmat de o fază constantă și apoi descreștere.

***Figură 14** – Ciclul de viață al produsului*



Sursa: Levitt (1965, apud Nadeau și Casselmann, 2008, p. 403).

Fiecare dintre cele patru etape (introducere, creștere, maturitate și declin) sunt distincte, deoarece produsele din acest stadiu împărtășesc mai multe caracteristici de piață cu alte produse din același stadiu decât cu el însuși într-o etapă anterioară sau ulterioară.

Prima etapă: Introducere

În acest stadiu, produse noi sunt lansate în scopul de a satisface nevoile naționale sau locale. Dacă se solicită, aceste noi produse sunt exportate în țări similare, țări cu nevoi, preferințe și venituri similare. Dacă ar fi să considerăm un model evolutiv similar pentru toate țările, atunci produsele ar urma să fie introduse în cele mai avansate națiuni. De exemplu, calculatoarele personale au fost produse pentru prima dată în Statele Unite și după aceea s-au răspândit rapid în toate țările industrializate.

A doua etapă: Creștere

După faza de introducere, în cazul în care produsul este de succes, faza inițială lasă locul etapei de dezvoltare, în care curba vânzărilor crește, odată ce pătrunderea pe piață se accelerează și produsul este acceptat unei categorii mai largi de consumatori. Produsul este introdus pe o scară mai largă în țara de origine (și în altă parte) pentru a capta o creștere pe piața inițială. Această dezvoltare face ca producția să înceapă și în altă parte, în speță producția este mutată în alte țări.

Decizia de a muta producția este luată de obicei pe baza unui cost mai mic de producție.

A treia etapă: Maturitate

În etapa de maturitate industria se contractează și concentrează. De-a lungul timpului, saturația pieței face ca piața produsului să intre în faza de maturitate, în această etapă curba vânzărilor se aplatizează, iar veniturile sunt generate mai ales de vânzările către clienții existenți, mai degrabă decât de alți clienți. În acest stadiu, scăderea cu cât mai mult posibil a costului de producție este strategia câștigătoare. Atunci când un produs devine matur, gradul său de standardizare crește și elasticitatea cererii în funcție de preț crește de asemenea. Având în vedere că cel mai important factor este costul, producția în acest caz este de cele mai multe ori mutată în țări mai puțin dezvoltate care exportă produse aflate în etapele de creștere către țările și mai puțin dezvoltate și exportă produse mature către țările industrializate.

A patra etapă: Declinul

În cadrul etapei de declin, apar produse superioare tehnologic, produse care pot fi considerate ca înlocuitori. Acest lucru va determina în cele din urmă curba de vânzări să urmeze o pantă descendentă. În acest stadiu, doar țările mai puțin dezvoltate reprezintă piețe importante pentru produs. Prin urmare, aproape toate produsele aflate în declin sunt produse exclusiv pe acele piețe. Un bun exemplu de astfel de industrie, în acest caz, ar putea fi cel al textilelor.

Efectele asupra produselor, consumatorilor și asupra calității produsului cauzate de ciclul de viață al acestuia sunt prezentate de Yoo (2010) atunci când vorbește despre istoria vânzărilor de televizoare alb-negru pe piața americană. În timpul etapei de introducere, spune acesta, televizoarele aveau ecrane mici și probleme tehnice semnificative. Primii utilizatori au fost relativ toleranți cu performanțele slabe ale televizoarelor. Însă pe măsură ce piața de televizoare a intrat în faza de creștere, vânzările au crescut foarte mult, până în punctul în care comercianții cu amănuntul luptau pentru a păstra seturi în stoc. Numărul de producători a explodat, numărând mai mult de șaizeci în

termen de doi ani și crescând până la o sută în termen de patru ani de la introducerea produsului. Producătorii erau angajați într-o cursă de piață, atât în ceea ce privește captarea canalelor de distribuție, cât și în ceea ce privește numărul consumatorilor. Puterea cererii de pe piață a asigurat ca marjele de profit să rămână foarte ridicate. Creșterea pretențiilor din partea clienților a determinat o cerere mai exigentă, totodată nivelul de toleranță față de problemele de performanță ajungând să fie din ce în ce mai scăzut. Pe măsură ce piața s-a transformat în faza de maturitate, încetinirea ritmului de creștere a vânzărilor a provocat ca și natura concurenței să se schimbe. Concurența de preț s-a intensificat, numărul de producători a scăzut la 35. Firmele au devenit din ce în ce mai conștiente de trenduri și în loc să încerce să captureze noi clienți, acestea au început să ofere produse de calitate superioară, precum televizoare portabile și altele, care au fost orientate spre nișe din cadrul unei piețe mai mari.

Lărgind aria acestui exemplu, putem vedea că produse electronice, cum ar fi televizoarele au fost, timp de mai mulți ani, un export proeminent al Statelor Unite. După aceea, Europa și mai ales Japonia au apărut în calitate de concurenți, provocând ponderea de piață a SUA la o scădere dramatică. Mai recent, Japonia, care a avut cea mai mare pondere a exporturilor în această industrie în ultimii ani, este amenințată de China, Coreea de Sud și alți producători din Asia.

Valoarea acestei teorii pentru dezvoltarea economică locală este dată de faptul că locul de producție depinde de stadiul ciclului în care se află produsul. Vernon a arătat cum dezvoltarea de produse trebuie să aibă loc în zone mai dezvoltate și care dețin capital pentru a investi în procesul de inventare și dezvoltare de noi produse susținute de piețe locale care pot plăti prețuri mai mari pentru produsele care nu au devenit încă standardizate. În cazul în care produsul devine standardizat, popular și bine-cunoscut, prețul scade, iar producția nu mai este necesar să fie făcută de către forță de muncă extrem de specializată. În acest stadiu nu mai sunt create locuri de muncă suplimentare, astfel încât nu poate genera efecte suplimentare asupra dezvoltării economice. Producția se mută în alte zone creând dezvoltare economică. O ipoteză

importantă pentru zonele mai puțin dezvoltate este oferită de această teorie – atunci când o anumită piață este suficient de mare pentru a sprijini producția locală, atunci este momentul în care vor apărea investițiile străine directe, ceea ce va genera dezvoltare economică la nivelul comunităților unde acestea se localizează.

Teoria locației

Una dintre cele mai importante teorii de dezvoltare economică locală este teoria locației. Aceasta se bazează pe presupunerea că firmele se vor localiza în așa fel încât să reducă la minimum costurile și să caute locuri care maximizează posibilitățile lor de a ajunge la piețe și prin aceasta a-și maximiza profiturile. Această teorie s-a concentrat mai ales asupra costurilor de producție – costurile de transport, costurile forței de muncă, scala de operare și aglomerări economice (Stimson, Stough și Roberts, 2006, p. 21).

Precum multe dintre teoriile de dezvoltare economică regională și aceasta poate fi descrisă ca sumă de critici și răspunsuri la teoriile neoclasice și implicit teoriile de convergență, rezumate în următoarea idee – pe termen lung, capitalul va curge dinspre zonele cu costuri ridicate ale forței de muncă spre zonele cu costuri salariale mici, pentru că zonele subdezvoltate vor oferi întreprinderilor o rată mai mare de recuperare a investițiilor și profitabilitate.

Dawkins (2003, p. 136) a remarcat că teoria a fost dezvoltată ca un răspuns rapid la ignorarea importanței locației în analizele economice tradiționale. Dawkins face un scurt rezumat al celor mai importanți contributori la evoluția teoriei: Alfred Weber (1929) a fost cel care inițial a dezvoltat teoria, care a fost ulterior extinsă de Edgar Hoover (1937), Melvin Greenhut (1956) și Walter Isard (1956). În cazul acestor teoreticieni, teoria locației s-a concentrat în primul rând pe dezvoltarea de modele matematice formale ale locației optime a industriei, pe baza costurilor generate de transportul materiilor prime și produselor finite.

Așa cum menționam mai devreme, Alfred Weber a stabilit bazele teoriilor moderne cu privire la localizare. Una dintre principalele sale asumpții este aceea că o firmă își va alege locația în scopul minimizării costurilor. Acest lucru implică un set de ipoteze simple, și anume că:

- localizarea are loc într-o regiune izolată, în care nu există influențe externe;
- regiunea este compusă dintr-o piață unică;
- locația nu cauzează variații ale costurilor de transport, cu excepția unei simple funcții de distanță;
- piețele sunt situate într-un anumit număr de centre;
- pe piață există concurență perfectă, ceea ce înseamnă un număr mare de firme și clienți, firme de dimensiuni mici și o cunoaștere perfectă a condițiilor de piață atât de către cumpărători, cât și furnizori – deci nimeni nu are puterea de a influența prețul într-un fel sau altul; unele resurse naturale, precum cele de apă sunt disponibile tuturor;
- mai mulți factori de producție sau inputuri, cum ar fi forța de muncă, resursele naturale sunt disponibile în locații specifice.

Potrivit lui Weber, locația industrială presupune o examinare optimă a trei factori principali care au o influență puternică asupra sa:

- costurile de transport,
- costurile forței de muncă, și
- aglomerările economice.

Aglomerările economice sunt relaționate cu reducerea costurilor care apare în cazul proximității spațiale a firmelor. O economie regională generează economii ale costurilor de producție atunci când firmele sunt situate în apropiere unele de altele, economii de costuri care nu ar fi posibile în cazul în care firma ar fi fost situată într-o zonă mai puțin dezvoltată. Economiile de costuri se datorează accesului la furnizori, proximității față de informații despre concurență, accesului la noile tehnologii, la piețe mai mari și așa mai departe.

În studiile sale privitoare la locația firmelor, Weber susține că activitățile cu un nivel ridicat de utilizare a materiilor prime specifice au tendința de a se localiza în apropierea surselor de aprovizionare (el dă ca exemplu fabricile de aluminiu, care se localizează în apropierea surselor de energie sau a porturilor). De asemenea, autorul a constatat că activitățile care utilizează materii prime omniprezente (apă sau alte

astfel de materii prime) au tendința de a se localiza aproape de piețele de desfacere.

Potrivit lui Blair și Premus (1993, p. 6), modelul locațional simplu implică faptul că firmele, pentru a fi mai profitabile, vor găsi o locație fie în apropierea input-urilor acestora (materii prime) fie în apropierea piețelor de desfacere. Costurile de transport vor fi reduse la minimum prin transportarea fie a input-urilor către firmă, fie a produsului către piețe, în funcție de care dintre cele două are greutatea inferioară. O locație situată undeva la punctul de mijloc dintre piețe și sursa de input-uri ar fi potrivită doar în cazul în care greutățile input-urilor și output-urilor ar fi egale. În general firmele au tendința de a evita locațiile „punctului de mijloc”, dar o importantă excepție de la această tendință apare atunci când există întreruperi neutre din grila de transport – porturile de apă și căi ferate – mai mulți producători le-au considerat a fi locații conveniente pentru facilitățile lor de producție din perspectiva costurilor mici.

Încercând explicarea mai în detaliu a deciziei firmei privind alegerea unei locații sau a alteia, într-o altă opinie (Dawkins, 2003, p. 136) se menționează că aceasta este explicată de faptul că firmele vor avea tendința de a se localiza în apropierea piețelor în cazul în care greutatea monetară a produsului final (costurile de transport pe kilometru înmulțite cu greutatea fizică a elementului expediat) depășește greutatea monetară a intrărilor necesare pentru a produce acel produs. Invers, atunci când greutatea monetară de materii prime este relativ mare în raport cu greutatea produsului final, firmele vor tinde să se amplaseze în apropierea surselor de intrare primare. Firmele pot cântări, de asemenea, economiile relative de costuri de producție în anumite locații cu creșterea costurilor de transport pentru a minimiza costurile totale de producție și de transport.

Evoluțiile ulterioare în fabricație, reducerea costurilor de transport și apariția unor noi sectoare economice, cum ar fi cele de înaltă tehnologie, au schimbat viziunea tradițională a comportamentului de localizare în mod substanțial și principiile lui Weber nu mai sunt luate în considerare în aceeași măsură.

Blair și Premus (1993, p. 3) au observat că studiile anterioare anilor 1960 au indicat că factori de bază ai costurilor cum ar fi transportul, accesul la piețe, accesul la materiale de producție, precum și disponibilitatea și costul forței de muncă, au fost factorii dominanți și determinanți ai locației industriale, dar în timp ce economia și tehnologia au devenit mai complexe, lista de factori de localizare semnificativi a fost prelungită.

Stimson et al. (2006, p. 21) și Blair și Premus (1993, p 3) au remarcat că evoluția tehnologiilor de transport și de telecomunicații a făcut ca distanța să fie un impediment mai mic – timpul și costurile legate de distanță nu sunt văzute ca o barieră în prezent, fapt care a permis activităților economice să aibă un grad de mobilitate mai ridicat. Noi modalități de organizare a producției accentuează importanța rețelelor de afaceri, alianțelor strategice și a sistemelor de livrare în timp real.

Odată cu progresul teoriei, variațiile spațiale ale dimensiunii pieței, diferențele între costuri de producție, facilitățile și climatul de afaceri sunt văzute ca având cel puțin aceeași importanță ca factorii determinanți în luarea deciziei de către firme cu privire la locație. În plus față de factorii de bază ai costurilor, competența tehnică a forței de muncă, impozitele naționale și locale, climatul regional de afaceri, factori ai calității vieții, precum și alte diferențe regionale, au fost dovedite ca exercitând influență asupra deciziilor de localizare a afacerilor. Astfel, în timp ce factorii tradiționali de bază ai costurilor continuă să fie cele mai importante criterii de localizare în multe industrii, aceștia au scăzut în importanță relativă în timp ce și ceilalți factori de localizare au devenit mult mai importanți.

Factori locaționali

Blair și Premus (1993, pp. 10-12) fac o descriere cuprinzătoare a factorilor locaționali, cei care determină în fapt alegerile făcute de firme. Printre cei mai importanți factori descriși se regăsesc: factori ai forței de muncă, taxele și climatul afacerilor, facilitățile și calitatea vieții, și guvernul.

Factori ai forței de muncă

Accesul la forța de muncă și costul acesteia au fost întotdeauna factori importanți ai locației, autorii concentrând-se asupra unor elemente precum: salariile predominante, productivitatea, sindicalizarea și filtrarea industrială.

Salariile predominante

Cel mai des întâlnit indicator al costurilor cu forța de muncă este salariul predominant sau mediu al zonei în care firmele consideră să se amplaseze. Cu toate acestea, firmele care iau în considerare doar salariul mediu, pot ignora oportunitatea de a angaja muncitori cu salarii reduse – cel mai probabil, în cazul în care o anumită zonă există un nivel ridicat al șomajului. În aceste zone șomerii ar fi dispuși să lucreze pentru o sumă considerabil mai mică decât salariul mediu sau ar fi dispuși să accepte un salariu mai mic decât cel oferit de locul de muncă deținut anterior. Metodele manageriale moderne iau în considerare amenințările, estimând viitoarele probleme cu privire la forța de muncă și presiunea de a mări salariile.

Productivitatea

Productivitatea reflectă rezultatul obținut în medie de fiecare muncitor și poate fi un factor ce ponderează costurile ridicate cu forța de muncă. O forță de muncă bine pregătită poate fi îndeajuns de productivă încât să aibă un cost scăzut per unitatea de muncă, chiar dacă media salariilor în acea locație este mai mare decât în alte părți.

Sindicalizarea

Sindicalizarea poate să influențeze locația firmelor prin efectul ei asupra salariilor, curente sau viitoare. Un alt factor influențat de către unionizare este productivitatea. Bartik (1984 *apud* Blair și Premus, 1993) a descoperit că „o creștere de 10% a procentului de sindicalizare a forței de muncă a unui stat cauzează o scădere de 30-45% în numărul noilor filiale ale unor firme”. Un nivel ridicat de sindicalizare poate cauza o lipsă de interes pentru anumite firme, acestea deseori evitând o astfel de locație – se știe că firmele mari de obicei evită conflictele legate de muncă deoarece ar putea afecta în mod serios producția.

Filtrarea industrială

Acest factor se referă la tendința firmelor nou formate de a se stabili în zone metropolitane, unde forța de muncă mai bine pregătită și mai costisitoare asociată cu astfel de locații are o importanță relativ mare. În special, în faza inițială a dezvoltării unei firme, aceasta depinde de marketingul extern și de specialiști, experți, cercetători, iar dacă sunt necesare unele schimbări în ceea ce privește produsul, altfel de experți pot fi ușor de găsit în regiunile metropolitane.

Taxele, impozitele și climatul afacerilor

Taxele și impozitele erau pentru o vreme considerate ca fiind factori locaționali importanți, până când mulți autori au sugerat contrariul, deoarece, pentru multe dintre companii, taxele reprezintă doar o mică parte din costurile necesare afacerii. Totuși, există dovadă empirică (Wasilenko, 1984 *apud* Blair și Premus 1993) ce arată că ratele ridicate ale impozitelor pe venitul individual au un efect negativ asupra deciderii locației, în mod special pentru că venitul net al managerilor ar fi redus și nu pentru că profitul corporației ar scădea.

Facilități și calitatea vieții

Calitatea vieții s-a dovedit a avea o contribuție importantă în succesul dezvoltării economice și este un factor pe care îl au în vedere cei care iau deciziile în mediul afacerilor, atunci când aleg o locație pentru compania lor.

Facilitățile ar putea contribui la dezvoltarea economică într-un alt mod – unii muncitori ar fi de acord să dea la schimb un salariu mare pentru un mediu bogat în facilități, de aceea unele firme aleg să se stabilească în zone bogate în facilități și unde forța de muncă are costuri mai mici.

Instituțiile publice

Rolul jucat de instituțiile publice trece mai departe de cel legat de politicile de impozitare; acesta este legat și de locația instituțiilor guvernamentale majore cum ar fi: laboratoare de cercetare, instituții de știință, birouri administrative, armată. Deciziile guvernamentale în legătură cu locația creează deseori un mediu economic care atrage la sine activități adiționale din sectorul privat într-o zonă sau alta.

Teoriile locaționale încearcă să explice cum firmele aleg locul în care se stabilesc și cum economia locală se dezvoltă, ca un efect direct al acestei alegeri. Postulatul teoriei locaționale este important, în deosebi în înțelegerea avantajelor și dezavantajelor locaționale ale unei comunități pentru anumite tipuri de industrii și diferite dimensiuni de companii, luând în considerare resursele acestora, condițiile de proximitate, condițiile de muncă, condițiile pieței pentru vânzările vizate, planificarea infrastructurii și evaluarea factorilor intangibili ai atracției industriale și retenției afacerilor. Teoria locațională furnizează o explicație logică pentru concentrarea și dispersia industriilor, eficiența din perspectiva dimensiunii firmelor, impactul noilor tehnologii asupra: costurilor de transport, costurile forței de muncă dar și impactul externalităților (Stimson, Stough și Roberts 2006, p. 21).

Teoria polilor de creștere

Francois Perroux, economist francez, a fost cel care a vorbit pentru prima dată despre conceptul polului de creștere, în anul 1858. Acest concept a crescut în popularitate odată cu trecerea anilor în domeniul planificării urbane dar și al științelor sociale.

Strategia polului de creștere implică o concentrare a investițiilor asupra unui număr limitat de așezări. De obicei, acest tip de strategie face parte dintr-un efort intenționat care are scopul de a modifica structura spațială regională pentru a încuraja activitatea economică și astfel nivelul general al bunăstării unei regiuni să crească. Când investițiile sunt focusate, concentrând investiția pentru infrastructură și investiția comercială într-o singură așezare care dispune de potențial de creștere, dezvoltarea industrială se va răspândi într-un final și peste vecinătăți (Barr, 1999).

Teoria polilor de creștere susține că dezvoltarea economică este stimulată de industriile inovative, firme sau alți actori economici care sunt dominanți în domeniul lor. Această teorie poate fi privită și din perspectiva unei reacții la modelul neoclasic în care creșterea ajunge în cele din urmă și la zonele mai puțin dezvoltate, cu niveluri reduse ale veniturilor (Blakely și Bradshaw, 2002, p.63).

Perroux a folosit conceptul polului de creștere în contextul instabilității sau dezechilibrului unui sistem economic și ca parte caracteristică a noțiunii generale a dominanței economice. (Barr, 1973, p. 180) Autorul a mai afirmat de asemenea că, folosind politicile potrivite, centrele urbane ar putea deveni poli de creștere într-un context multi-regional. De exemplu, astfel de centre în statele în curs de dezvoltare sunt deseori ținta eforturilor de a descentraliza economiile ce în trecut aveau un sistem excesiv de centralizat (Stimson et al.,2006, p. 20).

În formularea originală a lui Perroux, un pol de creștere se referă la un set de legături între firme și industrii. „Firmele propulsive" sunt acele firme care au o dimensiune importantă comparativ cu alte companii și generează o creștere inductivă prin legături inter-industriale, pe măsură ce industria își mărește dimensiunea și diversifică producția. (Dawkins, 2003, p. 131)

Această teorie a polilor de creștere a fost criticată de-a lungul timpului din mai multe motive. Diferențele observate între beneficiile generate din implementarea cu succes a strategiilor de acest tip este o critică ce a contribuit mult la conflictul creșterii „echilibrate vs. Neechilibrate" din literatura economică. Din acest punct de vedere, în cazul acestor strategii, beneficiile apar inițial la polul de creștere (Stimson, 2006, p. 20). Inegalitatea beneficiilor care apare odată cu polii de creștere este cauzată de faptul că, în mod normal, polii de creștere dezvoltă legături cu alți poli de creștere și nu neapărat cu zonele periferiale ale acestor noduri de dezvoltare, prin urmare, nu toate comunitățile beneficiază de creșterea economică din apropierea lor.

Teoria cauzalității cumulative

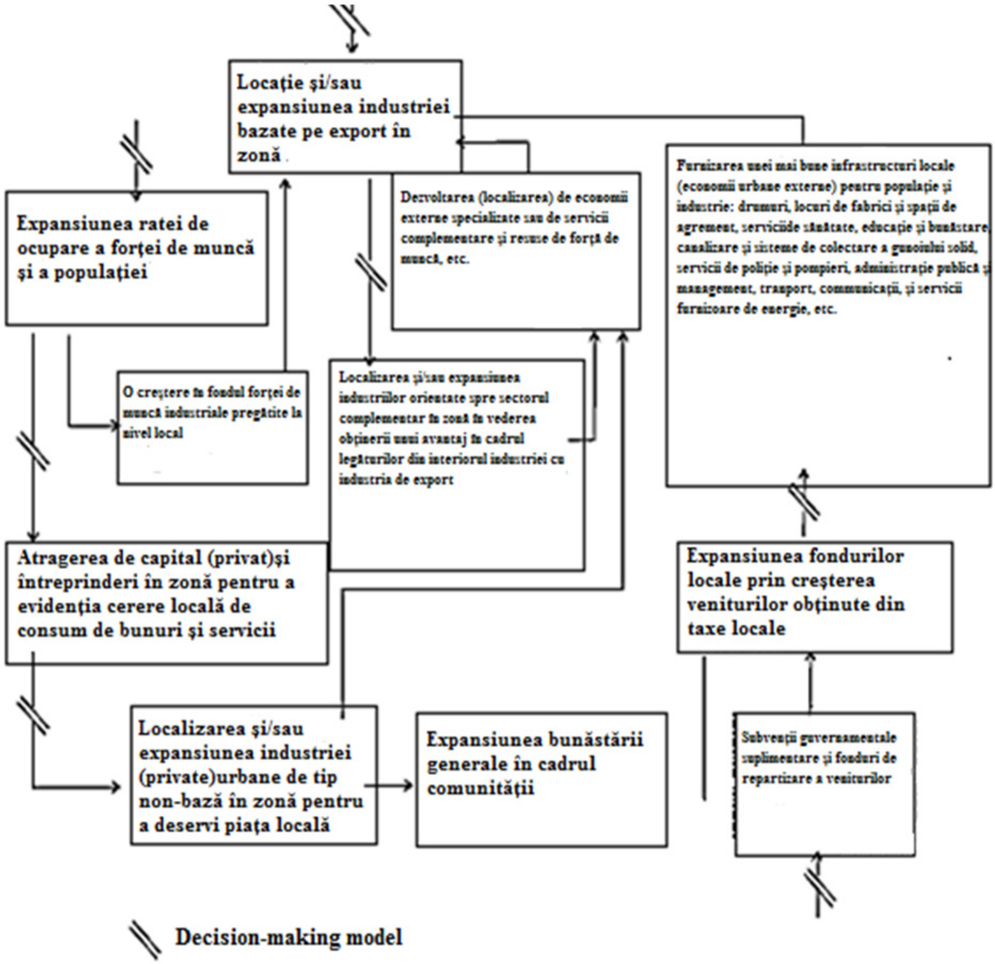
Gunnar Myrdal a introdus acest concept de cauzalitate cumulativă în cartea sa, Economic Theory and Underdeveloped Regions (1957).

Această teorie evidențiază felul în care unele locuri (numite noduri de dezvoltare) atrag spre sine capital, pregătire și experiență pentru a cumula avantajul de competitivitate față de alte locații. Această concentrare de capital și forță de muncă din nodurile de dezvoltare are efecte negative asupra altor locații sau regiuni, prevenind dezvoltarea capacității lor interne de a prospera și de a concura.

Cum ne amintim din exemplul cu polul de creștere, beneficiile apar inițial la nivelul polului de creștere și presupunerea este că, prin dezvoltarea acestuia, vor fi influențate pozitiv și zonele din vecinătate. Teoria lui Myrdal încearcă să explice de ce în realitate unele zone sunt avantajate în mod constant iar altele sunt dezavantajate în mod disproporționat.

Stimson, Stough și Roberts (2006, p. 21) subliniază elementele și legăturile acestei teorii în modelul de luare a deciziilor:

Figură 15 *– Modelul de luare a deciziilor*



Sursă: Stimson, Stough și Roberts (2006, p. 21) adaptat din Myrdal 1957.

Gunnar Myrdal susține că profiturile la scară în creștere produc de obicei o aglomerare sau clusterizare a activității economice în acele regiuni care sunt industrializate primele. Ba mai mult, procesul de creștere se hrănește din sine însuși prin ceea ce numește a fi procesul cauzalității cumulative. Bineînțeles că regiunile subdezvoltate ar oferi avantajul forței de muncă la un cost redus, dar aceste avantaje tind să fie ignorate datorită multiplelor beneficii ale economiilor aglomerate din zonele puternic industrializate (Myrdal *apud* Dawkins, 2003, p. 140).

Regiunile subdezvoltate, teoretic, ar trebui să beneficieze de creșterea economică a regiunilor dezvoltate prin efectul de expansiune rezultat din difuzia de inovație și din creșterea piețelor de export a produselor din propria regiune.

Totuși, toate aceste beneficii vor fi ignorate din cauza a ceea ce numim „efectul de decalaj" (backwash effect). Acest efect rezultă din fluxul de capital și forță de muncă din zona subdezvoltată către cea dezvoltată. Mișcarea capitalului și forței de muncă nu va face altceva decât să întărească procesul de cauzalitate cumulativă prin catalizarea continuă a creșterii în zonele dezvoltate, lăsând astfel în urmă alte regiuni.

Teoria locului central

O versiune diferită a teoriei locației, numită teoria locului central, a fost susținută de către trei oameni de știință germani – Johann Heinrich von Thunen (1826), Walter Christaller (1933) și August Losch (1940).

Walter Christaller este autorul acestei teorii ("Theory of Central Places"), o teorie care propune un sistem de comunități urbane și care a fost un concept de importanță majoră aplicat în sistemul german de planificare regională.

După cum notează Mulligan, Partridge și Carruthers (2012, p. 407), Christaller folosea conceptele de prag și de distanță sau limită pentru a explica apariția sistemului locurilor centrale. Aceste concepte se referă în mod special la pragul de populație și distanța geografică,

putând fi interpretate spațial – pragul de populație reprezentând limita internă, iar distanța geografică fiind limita externă – două atribute care servesc ca și semnătură geografică pentru fiecare bun furnizat în cadrul sistemului.

Limita internă (populația) cuprinde suficienți clienți pentru o afacere obișnuită, în așa fel încât afacerea să-și poată acoperi costurile, iar limita externă cuprinde pe toți clienții care călătoresc pentru a-și cumpăra bunul oferit de producătorul în cauză.

Potrivit autorilor menționați mai sus, cheia sistemului ar fi aceea ca locația centrală din întreg sistemul să furnizeze toate bunurile și serviciile. Mergând mai departe prin acest continuu funcțional, unele locații sunt destul de bine poziționate încât să furnizeze câteva dintre, dar nu toate, bunurile care sunt furnizate de zonele cele mai apropiate de centru. Aceste locații, care atrag prin ele însele clienți din apropiere, se numesc zone centrale. Toate locațiile centrale sunt clasificate drept unități de anumite ranguri, reflectând nivelurile ierarhice ale sistemului. Aceste relații descriu aranjamente spațial-funcționale create în formă hexagonală, care identifică o anumită zonă de piață.

Dawkins (2003, p. 137) observă că Losch extinde ideile inițiale ale lui Christaller și le plasează într-un context economic. Losch a introdus ideea un con de cerere într-o zonă de piață hexagonală. Ideea de bază din cercetarea lui Losch este că mărimea relativă a zonei de piață a unei firme (definită ca fiind teritoriul pe care își vinde produsul), este determinată de combinația dintre influența economiei la scară și costurile de transport.

Economiile la scară apar atunci când pot fi produse la o scară mai mare mai multe unități dintr-un bun sau un serviciu. Aceasta înseamnă că pe măsură ce compania se dezvoltă și producția crește, aceasta are o șansă mai bună de a-și reduce din costuri – prin dispersarea costurilor fixe se acoperă mai multe bunuri produse. Teoretic, creșterea economică poate fi realizată atunci când economiile de scară iau naștere.

Pornind de la această idee, apar două posibilități. Prima, dacă economiile de scară sunt importante în relație cu costurile de transport,

atunci toată producția se va desfășura într-un singur loc. A doua posibilitate este ca aceste costuri de transport să fie mari comparativ cu economiile de scară; în acest caz, firmele vor fi împrăștiate prin toată regiunea (Dawkins, 2003, p. 137).

Blakely și Green (2009, p. 88) consideră că teoria locului central se aplică cel mai bine în cazul comerțului cu amănuntul. În descrierea lor, teoria are la bază faptul că fiecare centru urban este susținut de un lanț de locații inferioare ca rang care furnizează resursele necesare pentru locul central – materie primă, diferite produse, industrii. Locul central este mult mai specializat și productiv față de locațiile inferioare și beneficiază de existența magazinelor specializate de produse, de care în final, dispune toată regiunea. Autorii au dat câteva exemple simple dar inteligente – bancheri, avocați, chirurgi specializați – aceștia pot fi găsiți doar în locul central, iar dacă cineva are nevoie de serviciile lor trebuie să se deplaseze acolo. Locațiile inferioare ca rang pot dispune de produse mai puțin specializate, cum ar fi magazine alimentare sau ateliere de reparare a mașinilor, acestea putând fi la rândul lor înconjurate de locuri și mai mici care ar putea avea nevoie de serviciile acestea.

Valoarea teoriei lui Christaller și Losch este aceea că au pus la dispoziție o noțiune timpurie a ceea ce înseamnă o regiune (Dawkins, 2003, p. 133). În teoria locului central, regiunile sunt prezentate ca un sistem ierarhic de locuri centrale sau orașe – de ordin superior sau inferior. Fiecare regiune are un număr mic de orașe mari de ordin superior și un număr mare de orașe mici de ordin inferior. Ordinul unui oraș este determinat de diversitatea de bunuri oferite, care la rândul ei este determinată de mărimea relativă a pieței pentru diferite bunuri. Se presupune că un oraș importă bunuri dintr-un oraș de ordin superior și exportă într-un oraș de ordin inferior. Este interesant faptul că, potrivit acestei teorii, orașele de același ordin nu interacționează.

După cum au observat și Blakely și Green (2009, p. 88), modelele de dezvoltare regională americane, în mod special cele din zona rurală, s-au bazat pe teoria locurilor centrale pentru a repartiza resursele.

Direcționarea resurselor spre dezvoltarea unui loc central va îmbunătăți bunăstarea întregii regiuni. Autorii au mai observat că, din ce în ce mai mult, comunitățile rurale profită de anumite specializări care în trecut erau accesibile exclusiv în zone urbane, în ziua de azi zonele rurale intrând în competiție cu zonele urbane mari pentru anumite servicii profesionale, cum ar fi manufacturarea avansată și alte activități asemănătoare.

Teoria locului central a fost baza tradițională pentru înțelegerea relațiilor urbane. Totuși, relațiile ierarhice între locurile urbane dezvoltate prin acest model reprezintă o înțelegere parțială a relațiilor dintre comunități. Analiza relațiilor verticale descrise, este necesar a fi completată cu o analiză a relațiilor orizontale care definesc rețelele dintre zonele urbane.

Teoria atracției industriei

Teoriile atracției sunt parte a familiei mai mari a teoriilor locaționale și s-au dovedit a fi cele mai răspândite teorii ale dezvoltării economice folosite de comunitățile americane și nu numai.

Peste tot în lume, dar mai ales în Statele Unite, comunitățile au adoptat politici, strategii și programe cu scopul de a-și face teritoriul cât mai atractiv posibil pentru potențiali investitori, firme și antreprenori, forță de muncă bine pregătită, astfel încât să câștige avantaj competitiv față de alte zone cu resurse și dotări similare.

Blakely și Bradshaw (2002, p. 65) susțin că baza unui model de atracție este faptul că o comunitate poate să-și îmbunătățească poziția pe piață față de investitori oferind diverse stimulente și subvenții. Principala ipoteză a teoriei, din perspectiva autorităților locale este că noua activitate va genera taxe și impozite și economia va prospera. Acești bani obținuți de comunitate au scopul de a înlocui subvențiile publice oferite, prin creșterea veniturilor din taxelor, iar rezultatele economice suplimentare (bunuri și servicii) ar putea chiar depăși costurile anterioare efectuate cu stimulente și subvenții.

Alte teorii, cum ar fi teoria bazei economice, a polilor de creștere și cauzalitatea cumulativă au fost folosite în dezvoltarea economică ca și justificare pentru un efort explicit de a crea strategii și a utiliza mecanisme cu scopul de a atrage industria și comerțul spre anumite regiuni (Stimson, Stough și Roberts, 2006, p. 24). Unul dintre cele mai importante mecanisme a fost acela de a crea o infrastructură specifică cu scopul de a crește nivelul de atractivitate pentru diverse afaceri. Investițiile în infrastructură și în întreținerea acesteia sunt esențiale pentru durabilitatea și competitivitatea sistemelor economice regionale.

Modelul a fost îmbunătățit trecând prin diferite etape de-a lungul timpului, plecând de la atracția industriei la substituirea importurilor, după cum urmează (Stimson et. al, 2006):

- eforturile de a atrage activitate comercială se întind de la așa numita „urmărire a coșului industrial de fum" până la eforturi de recrutare a unor activități economice înalt specializate, eforturi care sunt legate de strategii specifice de dezvoltare. scopul acestor eforturi este de a crește baza economică.
- eforturile de retenție a activităților economice – regiunile s-au luptat să păstreze baza economică constituită din mamuți industriali în fața schimbărilor economice globale spre o economie bazată mai mult pe servicii și inovație. astfel de eforturi caută să mențină baza economică și potențialul de creștere relaționat.
- importanța creării de activități comerciale a crescut odată cu ascensiunea economiei bazată pe cunoaștere sau intensiv-informațională. scopul acestui mod de abordare este de a extinde baza economică a regiunii prin crearea de întreprinderi noi care să le înlocuiască pe cele care „mor", propulsând astfel economia.
- substituirea importurilor adaugă o altă dimensiune metodei creării de noi întreprinderi. această strategie are ca scop extinderea producției locale a unui bun sau a unui serviciu care în prezent este importat; această metodă este des adoptată ca strategie de unele regiuni care sunt bine dezvoltate în ceea ce privește nucleului de bază a componentelor de export.

În cazul teoriilor atracției, comunitățile sunt privite drept produse care trebuie să fie „împachetate” și apoi expuse în mod potrivit (Blakely, Bradshaw, 2002, pp. 65-66). Această „împachetare” putea fi cel mai bine observată în reviste și în reclamele din ziare, unde comunitățile locale își prezentau avantajele posibililor investitori. Suntem de acord cu faptul că există o anumită nevoie de marketing teritorial, deși modalitățile și rațiunea pentru care se realizează sunt la fel de importante precum rezultatele urmărite în abordarea acestei metode de planificare a dezvoltării.

Teoria a evoluat deoarece în timp a avut loc o schimbare în sensul în care accentul care inițial cădea pe atragerea marilor producători industriali, acum se mută pe atragerea și „generarea” populației antreprenoriale, a competențelor, dar și pe îmbunătățirea și promovarea facilităților și a altor atribute ale calității vieții comunității.

Guvernele centrale și locale au creat nenumărate programe și pachete stimulative, încercând să atragă întreprinderi în zona lor. Principala critică a eforturilor de dezvoltare locală de acest tip este aceea că orașele concurează, fără să crească numărul total de locuri de muncă la nivel statal. Este posibil să apară așa-numitul „joc cu sumă nulă” (joc în care câștigul unei părți compensează exact pierderea altuia) atunci când comunitățile aceleași zone metropolitane concurează pentru locuri de muncă.

Îngrijorarea privitoare la jocul cu sumă nulă al stimulentelor locale a fost exprimată în Raportul Național al Președintelui Statelor Unite despre Politica Urbană („US President`s National Urban Policy Report”): „politicile de dezvoltare economică specifice unui anumit loc, nu fac altceva decât să taxeze un loc pentru a îmbunătăți condițiile din alt loc. Bunăstarea ambelor părți nu crește ci poate fi de fapt mai mică decât la început.” (U.S. Department of Housing and Urban Development, 1988, p. II-2)

Pe lângă posibilitatea unui rezultat de sumă nulă, folosirea stimulentelor locale a fost criticată ca fiind ineficientă, deoarece valoarea

unei subvenții pentru firma destinatară este de multe ori mai mică decât costul pentru contribuabili.

Teoria „Going local"

Ideea de bază a abordării „going local" este aceea că singura modalitate prin care comunitățile pot să-și asigure bunăstarea economică este de a se renunța la a urmări atragerea de mari companii multinaționale, care nu au loialitate față de comunități și să înceapă să investească în corporații locale. Shuman, care este părintele acestei mișcări direcționate spre localități, spune că prosperitatea vine doar atunci când dreptul de proprietate, producția și consumul devin strâns legate de locație.

„Da, avem nevoie de educație mai bună, avem nevoie de control asupra infracționalității, avem nevoie de familii mai sănătoase și avem nevoie de o etică a muncii mai puternică. Dar fără o economie prosperă, nu vom putea atinge niciuna din aceste ținte. Fără o structură de taxe puternică, comunitatea nu poate să angajeze profesori buni, funcționari publici decenți sau polițiști. Fără venituri decente, chiar și familiile care sunt devotate educației parentale trebuie să se lupte și să muncească peste program pentru a plăti facturile. Fără oportunitatea unei slujbe bine plătite, chiar și cei mai motivați muncitori, care câștigă salariu minim, pot ajunge nevoiași" (Shuman, 1998, p. 34).

Michael Shuman încercă să prezinte, în cartea sa, scheletul unei noi economii și o nouă filosofie antreprenorială, bazată pe conservarea comunităților, structură transpusă în trei imperative:

- „opriți-vă din a distruge calitatea vieții locale, căutând comoditatea corporațiilor mobile, și începeți să vă îngrijiți de afacerile ce izvorăsc din comunitate, care se dedică unor intenții de creștere a calității vieții din localitate;
- opriți-vă din a încerca să extindeți activitatea economică prin exporturi, în schimb eliminați dependențele periculoase prin crearea de noi afaceri ce înlocuiesc importurile, afaceri care sunt adecvate nevoilor de bază ale membrilor comunității;

- opriți-vă din a face lobby pentru alte „hălci din porcul federal” și insistați asupra puterii legale și politice pentru a crea un sol bogat pentru afaceri locale” (Shuman, 1998, p. 27).

Viziunea lui Shuman încurajează comunitățile să se bazeze mai mult pe resursele, forța de muncă și capitalul local, rămânând conștiente totodată că nu trebuie și nu pot să se deconecteze total de economia globală. El este de părere că, chiar dacă afacerile comunitare converg, în cele mai multe cazuri, cu nevoile comunității, este de așteptat ca și firmele multinaționale să funcționeze pe lângă acestea pentru un timp îndelungat și chiar deși comunitatea ar putea face multe lucruri ca să-și preia destinul economic în propriile mâini, totuși, acești actori vor avea multe de spus în legătură cu structura, regulile și operațiunile care au loc într-o economie internațională. Pentru a avea succes într-o lume în care loialitățile sunt schimbătoare, o comunitate care își încearcă norocul la nivel local, trebuie în același timp, să mențină și o perspectivă globală (Shuman, 1998, p. 27).

Păstrarea acestei perspective globale și a legăturii cu „restul lumii” economice trebuie făcută în asemenea fel încât controlul asupra acestor relații să fie păstrat. Shuman spune că acest nivel poate fi atins prin 3 tipuri de strategii (Shuman, 1998, p. 50):

- creșterea afacerilor care reduc importul pentru nevoile bază – o economie locală de calitate pune la dispoziția oamenilor tot ce au nevoie pentru un trai decent și tranzacționează surplusurile pentru bunuri și servicii mai puțin esențiale.
- păstrarea proprietății afacerilor locale, astfel încât o plecare bruscă a uneia dintre firmele pe care comunitatea se bazează să fie, teoretic, imposibil de realizat.
- direcționarea economiilor și investițiilor locale de capital (fonduri de pensii etc.) spre construirea economiei locale.

Totuși, Shuman acceptă faptul că independența comunităților s-ar putea să nu fie consistentă cu scopurile economiștilor tradiționali – eficiența și, spune el, scopul criticilor economiștilor – echitatea. El este de părere că, pentru a ajunge independentă, comunitatea poate să

decidă să accepte niște bunuri și servicii puțin mai scumpe, cu scopul de a avea o calitate a vieții mai bună.

Privind înapoi la cele trei tipuri de strategie privind înlocuirea sau diminuarea importurilor, ideea de bază care susține teza autorului este că dependența de produse care provin din afară ar putea afecta comunitatea – o comunitate dependentă își pierde beneficiul economic de a produce aceste bunuri pentru ea însăși, prin aceasta pierzând venituri și oportunități de locuri de muncă ce se nasc din aceste activități și efectul lor multiplicator. Substituția importului va diversifica economia locală și va permite acumularea de capital, competențe și experiență. Toate acestea sunt posibile atunci când facem „decizii inteligente" de cumpărare, investiții și angajare locală (Shuman, 1998, pp. 53-54).

Dreptul de proprietate asupra afacerilor locale se referă strict la factorii legați de firmele care activează în interiorul comunității. O corporație prietenoasă comunității trebuie să ofere oamenilor ceva mai mult decât o slujbă decentă. Shuman (1998, p. 89) spune că singurele două structuri corporative care sunt în mod natural legate de nevoile comunității sunt companiile non-profit sau cele publice. Toate tipurile de corporații trebuie să folosească metode de producție responsabile (cu privire la impactul asupra mediului), trebuie să fie responsabile din punct de vedere social și să-și trateze corect angajații. Cu privire la eficiența companiilor locale, odată ce o afacere servește nevoile locale și folosește metode de producție responsabile, ar trebui să profite de orice oportunitate de a face mai mult la un cost redus.

Direcționarea economiilor locale și investiția capitalului spre a construi o economie locală pot fi realizate cel mai bine prin Instituțiile Financiare pentru Dezvoltare Comunitară (CDFI – Community-development Financial Institutions) – instituții financiare, bănci, fonduri de garantare, fonduri de pensii, fonduri de capital, instituții create cu misiunea de a investi local. Aceste instituții pot finanța întreprinderi locale prin împrumuturi neconvenționale și alte mecanisme financiare, având ca acționari membrii comunității, cu scopul de a crea proprietate locală în companii.

Tabel 6 *– rezumatul teoriilor LED*

Teorii ale dezvoltării economice locale		
Teorie	**Descriere**	**Critici**
Teoria neoclasică	- majoritatea politicilor economice de după război s-au bazat pe acest model; - axată în special pe funcția de producție capital-forță de muncă; - capitalul va curge de la zonele cu salarii /costuri mari la zonele cu salarii/costuri mici, deoarece zonele subdezvoltate vor oferi întreprinderilor un rezultat mai bun în urma investițiilor; - sistemele economice vor ajunge, în cele din urmă, la un echilibru natural, doar în cazul în care fluxul de capital este fără restricții; - teoreticienii se opun intervenției guvernului în economie; - regulamentele sunt considerate ca având o influență negativă asupra întreprinderilor.	- nu detaliază comportamentul factorilor care determină dezvoltarea economică locală; - nu explică în ce fel productivitatea și performanța asigură dezvoltarea economică; - distribuirea averii între anumite regiuni ar fi inegală.
Teoria bazei economice	- axată pe producția de bunuri care apoi urmează să fie exportate din regiune; - economiile locale sunt compuse din două părți principale, o componentă de bază (baza de export – produce bunuri și servicii pentru consum în afara granițelor comunității) și o componentă non-bază (care există pentru a servi nevoile rezidenților comunității locale); - creșterea economică a unei comunități este direct legată de cererea pentru bunurile și serviciile pe care le produce, care vine din afară; - reciclarea veniturilor obținute pe plan extern continuă până când toate încasările din baza economică menționată mai sus, ies din economia regională locală.	- modelele bazei economice se concentrează pe partea de cerere a economiei și ignoră partea cu privire la ofertă, sau natura productivă a investițiilor și sunt, prin urmare, abordări doar pe termen scurt; - modelul se bazează mai degrabă pe satisfacerea cererii externe decât a celei interne și ignoră oportunitățile de substituire a importului – care ar putea genera locuri de muncă și venit.

Teorii ale dezvoltării economice locale		
Teorie	**Descriere**	**Critici**
Teoria ciclului de producție	- un nou produs este creat și exportat, rezultând în creșterea veniturilor regionale - există patru etape din ciclul de viață al unui produs: introducere, creștere, maturitate și declin - locația producției depinde de stadiul ciclului - elaborarea produsului trebuie să aibă loc în zonele mai bogate și cu un capital mai mare, pentru a se putea investi în procesul de invenție și creare de noi produse - când produsul devine standardizat, popular și bine-cunoscut, prețul scade, iar producția nu mai trebuie făcută neapărat de către persoanele specializate, ci, producția se mută în alte zone și creează acolo o nouă dezvoltare economică	- are o putere de expunere extinsă și este considerată a fi un instrument de bază pentru construirea de strategii.
Teoria locațională	- firmele își aleg locația astfel încât să-și diminueze costurile și caută locuri care maximizează posibilitățile lor de a ajunge la piețe și prin urmare maximizează profiturile; - factorii de cost de bază, cum ar fi transportul, accesul la piețe, accesul la materiale de producție, precum și disponibilitatea și costul forței de muncă, au fost factorii dominanți determinanți pentru alegerea locației industriale; - facilitățile și climatul de afaceri au cel puțin aceeași importanță ca factori determinanți în luarea deciziilor cu privire la alegerea locației pentru firme; - teoria locației este importantă, în special în ceea ce privește înțelegerea avantajului sau dezavantajului locației unei comunități pentru anumite tipuri de industrii și diferite dimensiuni de firme.	

Teorii ale dezvoltării economice locale		
Teorie	**Descriere**	**Critici**
Teoria polilor de creștere	- strategia polului de creștere presupune concentrarea investiției asupra unui număr limitat de locații; - o strategie a polului de creștere are scopul de a încuraja activitatea economică și astfel, creșterea nivelului general de bunăstare într-o anumită regiune; - prin concentrarea investițiilor, infrastructurii și activităților comerciale într-o anumită locație cu potențial de creștere, creșterea industrială se va răspândi în cele din urmă și în alte zone din apropiere.	- neuniformitatea dintre beneficiile care provin din eforturile reușite de a pune în aplicare strategiile aferente; - de obicei, polii de creștere dezvoltă legături cu alți poli de creștere și nu neapărat cu zonele periferice ale nodurilor de creștere, prin urmare, nu fiecare comunitate aflată în apropierea unei astfel de zone cu dezvoltare rapidă, va beneficia de creșterea economică.
Teoria cauzalității cumulative	- evidențiază modul în care unele locuri atrag capital, competențe și expertiză pentru a acumula avantaj competitiv față de alte locații - explică modul în care concentrația capitalului și resurselor umane în nodul de dezvoltare are efecte negative asupra altor locații sau regiuni, împiedicându-le de la dezvoltarea capacității interne de a prospera și de a concura - aglomerarea de activități economice în acele regiuni care sunt industrializate primele - procesul de creștere tinde să se hrănească din propriile resurse – proces care se numește cauzalitate cumulativă	
Teoria locului central	- a propus un sistem de localități urbane; - teoria locului central se aplică cel mai bine în activitatea de vânzare cu amănuntul; - fiecare centru urban este susținut de o serie de locuri mai mici, care furnizează resurse pentru locul central; locul central este mult mai specializat și mai productiv decât locurile mai mici și beneficiază de existența unor magazine specializate de vânzare cu amănuntul, care servesc în cele din urmă întregii regiuni;	- relațiile ierarhice dintre zonele urbane dezvoltate prin acest model reprezintă o înțelegere parțială a relațiilor între comunități; - este necesar să se analizeze, de asemenea, relațiile orizontale care definesc rețelele orașului.

Teorii ale dezvoltării economice locale		
Teorie	**Descriere**	**Critici**
	- locurile mai mici pot fi sursa multor produse „mai puțin specializate"; locurile acestea mici sunt înconjurate de locuri și mai mici, care ar putea avea nevoie de serviciile lor, la un moment dat; - teoria oferă o abordare timpurie pentru definirea unei regiuni; - direcționarea resurselor spre dezvoltarea unui loc central va crește bunăstarea întregii regiuni.	
Teoria atracției industriei	- comunitățile au adoptat politici, strategii și programe care au avut ca scop transformarea zonei lor într-una mai atractivă pentru a atrage posibili investitori; - oferirea de stimulente și subvenții sau punerea la dispoziție a unei infrastructuri specifice pentru a contribui la creșterea gradului de atractivitate; - comunitățile sunt considerate ca fiind produse, iar acestea trebuie să fie „ambalate" și afișate în mod corespunzător; - schimbarea de accent – de la atragerea de mari unități industriale, la atragerea și generarea de populații și competențe antreprenoriale și îmbunătățirea și promovarea facilităților și a altor atribute de calitate a vieții a comunităților.	- jocul sumei nule este probabil să apară atunci când comunitățile din cadrul aceleiași zonei metropolitane concurează pentru locuri de muncă fără să crească numărul total angajați ai statului; - utilizarea stimulentelor locale a fost criticată ca fiind ineficientă, deoarece valoarea unei subvenții pentru firma beneficiară este de multe ori mai mică decât costul pentru contribuabili.
Going local	- singura modalitate prin care comunitățile își pot asigura bunăstarea economică este de a se opri din a urmări firmele multinaționale, fără loialitate față de comunități, și să înceapă să investească în corporații locale; - comunitățile ar trebui să-și crească încrederea în sine cu privire la resursele locale, muncitori și capital; - trei tipuri de strategii: încurajarea întreprinderilor care reduc importurile pentru nevoi de bază, păstrarea dreptului de proprietate asupra afacerilor locale, direcționarea economiilor locale și a capitalului de investiții în construirea economiei locale	

Sursa: prelucrare proprie.

3.4. Măsurarea performanțelor economiei locale. Instrumente și tehnici de evaluare

Evaluarea potențialului economiei locale este un proces ce presupune în primul rând observarea situației economice a comunității. Orice încercare de a creiona profilul economic al unei comunități trebuie să realizeze și un asemenea tip de evaluare.

Comunitățile au de obicei propriul lor set de atribute locale care pot adăuga valențe pozitive sau pot afecta negativ dezvoltarea lor economică. Aceste atribute pot include structura economică a comunității în termeni de activități, domenii și sectoare de activitate în care se grupează resursele umane deținute de comunitate, resurse care sunt valoroase pentru dezvoltare. Un alt atribut important ar putea fi, de asemenea, climatul de investiții creat de autoritățile locale, unul esențial pentru activitatea economică.

O evaluare a economiei locale trebuie să fie în măsură a identifica punctele tari și punctele slabe ale comunității și ca un rezultat, avantajul comparativ și competitiv al comunității. De asemenea, este importantă identificarea amenințărilor cu care se confruntă economia locală și oportunitățile care trebuie speculate în interesul comunității.

Măsurarea potențialului economiei locale are ca primă etapă o activitate minuțioasă de colectare și analiză de date. De obicei, o evaluare a economiei locale presupune următoarele etape:

- evaluarea caracteristicilor economiei și identificarea legăturii dintre diferite sectoare;
- utilizarea datelor cantitative și calitative pentru a înțelege tendințele activității economice (de exemplu tendințele demografice, producția industrială, ocuparea forței de muncă etc.);
- înțelegerea problemelor cu care se confruntă sectorul privat.

Evaluarea economiei locale trebuie să utilizeze ambele tipuri de date, atât cantitative cât și calitative, date care ar trebui să ofere informații cu privire la infrastructura locală existentă, activitățile economice, resursele umane, precum și la capacitatea de dezvoltare viitoare.

Blakely și Green (2009, p. 118) susțin că fără date exacte și imparțiale, proiectele de dezvoltare concepute se vor afla în imposibilitatea de a maximiza utilizarea resurselor comunitare și că, în multe cazuri, colectarea datelor presupune un proces complex, care necesită sondaje și analize, pe când altele pur și simplu implică colectarea de date privind industria, locurile de muncă, forța de muncă și structurile instituționale.

O economie locală dezvoltată presupune și o administrație publică responsivă și implicată. În această idee am conceput și studiul nostru, care încearcă să urmărească legătura între performanța administrației și dezvoltarea economică a unei comunități. Astfel, o administrație locală ar trebui să depună toate eforturile posibile pentru a avea o relație bună cu mediul de afaceri. Diferitele aspecte ale contactelor și interacțiunilor instituționale ale mediului de afaceri trebuie simplificate. În multe cazuri, mai ales în țara noastră, procedurile sunt complicate, costisitoare, consumatoare de timp și implică apelarea la un număr ridicat de instituții pentru a rezolva o problemă – de obicei aceasta facilitează corupția, descurajează dezvoltarea afacerilor și încurajează antreprenorii să apeleze la ilegalități – ceea ce va avea un efect nefast asupra activității economice și implicit asupra potențialului economic local.

Cea mai potrivită metodă de măsurare a dezvoltării economice se bazează pe indicatori. Cum dezvoltarea economică locală este un concept cuprinzător, identificarea unor indicatori ai acesteia este un proces relativ facil datorită numărului ridicat de indicatori socio-demografici și economici disponibili, dar, totodată un proces complicat, datorită faptului că trebuie selectați indicatorii cei mai relevanți, dar și aceia a căror calculare este posibilă ținând cont de disponibilitatea datelor.

Lindblad (1996) utilizează 2 tipuri de indicatori – ai eficacității și eficienței, văzuți din 2 perspective des utilizate în cercetările din științele sociale – perspectiva structuralistă și cea agenției.

Perspectiva structuralistă susține că nevoile fiscale și limitările geografice ale localităților determină politicile și activitățile ce țin de dezvoltarea economică. Hammer și Green (1996, p.333) susțin această afirmație, admițând că forțe aflate deasupra controlului autorităților locale determină comportamentul acestora. Condițiile demografice și socioeconomice sunt, deci, factori structurali.

Perspectiva agenției presupune că actorii locali influențează politicile de dezvoltare, iar în cazul formulării acestora aranjamentele instituționale și politice dar și activismul grupurilor de interes sunt cele care modelează inițiativele de dezvoltare economică.

Wong dezvoltă un cadru conceptual bazat pe 29 de indicatori, reuniți în cadrul unui număr de 11 factori percepuți a fi determinanții majori ai dezvoltării economice locale:

- factori locaționali – sunt legați de atributele externe ale unei arii, precum avantajul accesibilității, avantaj obținut de pe urma apropierii locației de partenerii săi în ceea ce privește producția și consumul – piețe, furnizori, centre majore de afaceri;
- factori fizici – disponibilitatea și costul terenurilor și clădirilor, dar și a altor resurse de același tip destinate dezvoltării;
- factori ai infrastructurii – factorii de producție de genul activelor fixe cu durată lungă de viață ce aparțin zonei – bunuri publice și bunuri de capital care facilitează dezvoltarea altor activități;
- resursa umană – acești factori includ disponibilitatea, nivelul de participare, calitatea, atitudinile, costuri sau alte caracteristici ale forței de muncă;
- capital financiar – resurse financiare disponibile (lichidități sau surse de creditare) investițiilor în afaceri locale sau altor scopuri subsumate dezvoltării economice;
- știință și tehnologie – activități de cercetare – dezvoltare și inovare tehnologică;
- structura industrială – mixul de sectoare al economiei, gradul de concentrare a unui număr redus de sectoare industriale poate afecta potențialul de creștere sau genera vulnerabilitate la schimbările economice;

- calitatea vieții – dezirabilitatea unei zone în termeni de bunuri publice care includ calitatea mediului înconjurător, servicii publice și costul vieții;
- cultura de afaceri – antreprenoriat și dinamica activităților de business locale precum adaptabilitatea și capacitatea de inovare a start-up-urilor;
- identitatea comunitară – gradul de cooperare și responsabilitatea socială a rezidenților, atitudinile față de inițiativele de afaceri și modul în care această imagine a comunității este percepută de cei din afară;
- capacitate instituțională – coerența politicilor locale și cooperarea între actorii locali pentru a oferi suport și asistență inițiativelor de dezvoltare economică (Wong, 2002, p. 1836).

Matei și Anghelescu (2010) propun un model bazat pe ecuații simultane prin care descriu evoluția dezvoltării locale a unui municipiu. Modelul lor utilizează 36 de variabile / indicatori (20 exogene și 16 endogene) atât de ordin economic (număr de societăți comerciale, Produs Intern Brut, PIB/locuitor) financiar (cheltuieli curente ale bugetului, cheltuieli de capital, venituri proprii) dar și socio-demografice (populație activă, totală, densitatea populației, numărul deceselor, rata nașterilor, plecări cu domiciliul, durata medie de viață) indicatori ai utilizării serviciilor publice (număr de paturi de spital, numărul de călătorii cu autobuzul, tramvaiul, volum de gaze distribuite, număr de autobuze și troleibuze). Autorii formează 17 ecuații de regresie care urmăresc a cuantifica influența unor factori de determinare a unor indicatori economici, sociali, demografici și spațial-urbanistici la nivelul municipiului Brăila.

Având în vedere tipologia indicatorilor prezentați anterior, este de înțeles că obținerea datelor necesare indicatorilor presupune un proces de colectare coerent, care ar trebui să implice un set comprehensiv de informații, precum cele prezentate în tabelul următor:

***Tabel 7** – Tipul de informații necesare pentru profilul economic al comunității*

Informații privind dezvoltarea economică locală	
Demografie	- populația în funcție de mărime, vârstă, rată de creștere, rată de creștere preconizată, mărimea gospodăriilor etc.; - angajații în tipuri de activitatea industrială (local și național, precum și evoluții în timp); - șomaj și structura ocupării; - câștigurile lunare medii în funcție de sector, gen și locuri de muncă full sau part-time; - informații despre activitățile economice informale – persoane implicate; - numere și tipuri de școli, cadre didactice și mărimi ale claselor de elevi; - instituții de învățământ superior în funcție de tip și numărul studenților; - nivelul de educație al membrilor comunității comparat cu nivelul național; - grupele de vârstă ale persoanelor pe tipuri de calificări tehnice; - număr de persoane participante la activități de formare profesională, pe tipuri și grupe de vârstă, evaluare de competențe, deficit sau supraofertă de tipuri de competențe.
Economie	- numărul și mărimea firmelor pe sectoare; număr de angajați cu normă întreagă; - numărul și tipul falimentelor recente în funcție de mărime și sector; - numărul de investiții străine, naționale, în funcție de mărime, angajați, sector și perioadă; - numărul afacerilor nou-create, în funcție de dimensiune, sector, activitate, export, dimensiunea companiei; - costurile de închiriere, de achiziție a unităților vacante din sectorul industrial și al serviciilor, în funcție de dimensiune; - rata de vacantare a spațiului industrial și comercial, în funcție de mărime și localizare; - statistici referitoare la porturi, aeroport, transport feroviar, călători; - informații despre activitățile economice informale – cifra de afaceri.
Mediul de afaceri	- gradul de birocrație ușurința realizării procedurilor de înființare și raportare; - existența rețelelor de susținere a afacerilor, cum ar fi Camerele de Comerț, asociații ale mediului de afaceri etc.; - sprijinul pentru dezvoltare economică oferit de autoritățile locale – tipuri de servicii oferite sau subvenționate; - capacitatea administrației locale de a susține dezvoltarea economică; - acces la finanțare;
Infrastructura	- situația utilităților – apă, energie electrică și furnizarea apei uzate în domeniile de activitate economică; - evaluarea disponibilității de terenuri, bunuri imobiliare, spații de birouri pentru activități economice; - disponibilitatea și calitatea drumurilor și alte mijloace de transport care duc spre cele mai apropiate piețe importante.

Informații privind dezvoltarea economică locală	
Regional și național	- identificarea concurenților – comunități învecinate sau care împart aceleași piețe; - inițiativele orașelor învecinate în ceea ce privește dezvoltarea economică locală; - modul în care comunitățile colaborează sau ar putea să colaboreze; - prioritățile sau trendurile la nivel național; - oportunitățile disponibile prin intermediul guvernului central; - principalele tendințe internaționale / globale care ar putea avea un impact asupra zonei locale; - oportunități și amenințări prezentate de autoritățile sau nivelul regional.

Sursa: prelucrare după Swinburn, Goga și Murphy, 2006, p. 23.

Informațiile prezentate mai sus nu sunt exhaustive și ar trebui să poată reprezenta baza pentru o evaluare a situației economice a unei comunitățiі. Pe baza acestor date o serie de instrumente și tehnici pot fi folosite pentru a trage concluzii și a face afirmații coerente cu privire la starea economiei dar și privitor la avantajele sale comparative și competitive.

Instrumente și tehnici de evaluare a potențialului comunităților locale

Măsurarea bazei economice a comunității și implicit a performanței acesteia este de mult timp una din principalele preocupări ale specialiștilor în planificarea dezvoltării economice locale.

Baza economică este unul dintre cel mai des folosiți indicatori ai performanței economice și avantajului competitiv al unei comunități.

Teoria bazei economice susține că economiile locale sunt compuse din cele două părți principale, una de bază/elementară și cea non-bază/ neelementară. Componenta elementară a economiei locale este baza de export (componenta care produce bunuri și servicii pentru consum în afara granițelor comunității – pentru consumul de export), iar componenta neelementară există doar pentru a servi nevoile locuitorilor comunității locale – consumul local. Această teorie susține afirmația că creșterea economică a unei comunități este direct legată de cererea pentru produsele și serviciile pe care le produce, cerere care vine din afara granițelor sale economice locale.

Creșterea industriilor care utilizează resursele locale, în scopul de a produce bunuri și servicii exportabile, ar trebui, în cele din urmă să genereze venit la nivel local și să creeze mai multe locuri de muncă și prin creșterea bazei de export a unei comunități, fondurile vor curge în cele din urmă în economia locală din vânzarea de produse și servicii produse local către consumatorii din afara regiunii.

Instrumentele și tehnicile descrise sunt concepute pentru a evalua forma sectoarelor economice ale comunităților, identificând baza lor de export și a observa variațiile de-a lungul timpului a evoluției indicatorilor economici cum ar fi ocuparea forței de muncă sau a altor indicatori. Toți acești indicatori ar trebui să ne conducă, în cele din urmă, spre avantajele comparative și competitive pe care o comunitate le are față de rivalii săi.

Crearea avantajelor economice trebuie să fie obiectivul asupra căruia să se focuseze orice comunitate.

Dintr-o perspectivă istorică, politicile de dezvoltare locală, de după cel de-al doilea război mondial și până la mijlocul anilor 1970 se concentrau asupra avantajului comparativ al comunităților în principiu asupra unor elemente de diferențiere a costurilor – reducerea costurilor de producție ale agenților economici în comparație cu cele ale competitorilor acestora din alte comunități.

Anii 80 au însemnat translația focusării politicilor locale către obținerea de avantaje competitive, prin punerea accentului asupra unor factori valorici, precum eficiență, performanță, calitatea vieții. Translatarea focusului către avantaje care să diferențieze comunitățile nu a înlocuit total abordările subsumate avantajului comparativ ci a venit să completeze măsurile de obținere a acestuia.

Stimson, Stough și Roberts (2006, p. 12) propun un al treilea tip de avantaj – avantajul colaborativ – care presupune ca agenții economici, dar și comunitățile, sunt încurajați să colaboreze în cadrul competiției pentru obținerea avantajelor strategice, în principal prin parteneriate și alianțe.

Cele mai utilizate instrumente specifice măsurării bazei economice, cum ar fi tehnica de prezumție, coeficienții locaționali, analiza shift-share, analiza de tip cluster sunt obiectul acestei părți a tezei.

Tehnica prezumției

Tehnica prezumției este considerată cea mai simplă tehnică a analizei bazei economice. Prin această tehnică fiecare sector este considerat a fi sector de bază (elementar) sau non-bazic (neelementar), analiștii fiind nevoiși să asume în mod rezonabil că anumite industrii furnizează locuri de muncă din sectorul de bază si alte locuri de muncă din sectorul non-bazic.

O practică obișnuită a acestei metode este presupunerea că toată ocuparea forței de muncă dintr-o industrie este fie de bază, fie de non-bază. Această tehnică (necostisitoare) se bazează pur și simplu pe atribuirea arbitrară a activităților pe categorii de bază sau non-bază. Din aceste motive, șansa de a obține erori este mare chiar și pentru analiști foarte pricepuți.

Următorul pas al acestei tehnici este utilizarea datelor pentru calcularea a ceea ce se numește „multiplicatorul de bază”, un multiplicator de locuri de muncă prin care sunt estimate efectele de bază și prin care se poate realiza o proiecție de creare de locuri noi de muncă în sectorul de non-bază, având în vedere creșterea numărului locurilor de muncă din sectorul de bază. Se calculează ca un raport între numărul de locuri de muncă totale pe o anumită perioadă și numărul de locuri de muncă de bază din aceeași perioadă.

Multiplicatorul de bază = Număr total de angajați în perioada x / Număr de angajați în sectoare de bază în perioada x.

Prin folosirea factorului de multiplicare rezultat din acest calcul simplu se poate estima faptul că, fiecare loc de muncă de bază creat generează un număr anume de locuri de muncă în sectorul de non-bază. Mai simplu, în cazul unui multiplicator cu valoarea 1,8 pentru fiecare 10 locuri de muncă de bază create, sunt create 8 locuri de muncă non-bază, de obicei în domeniul serviciilor, în sectoarele financiare sau sectoare de producție, care sunt furnizoarele sectorului de bază.

Concluzionând teoria cu privire la această tehnică, Klosterman (1990, p. 128) consideră că „deși inadecvată ca procedura generală de estimare a sectorului de bază, tehnica presupunerii este adecvată pentru segmentele economiei care servesc în mod clar piețele locale și non-locale”.

Date corespunzătoare și mai detaliate ar putea valida această tehnică – o analiză mai detaliată a sectoarelor ar putea prezenta o situație clară cu privire la locurile de muncă de bază sau non-bază dintr-o economie locală.

Coeficientul Locațional (Location Quotient)

Coeficientul de localizare/locațional permite identificarea ramurilor concentrate ale economiei locale, adică acelea care produc mai mult decât se consumă la nivel local și deci au, teoretic, capacitate de a atrage resurse în comunitate.

Din punctul de vedere al unei analize a nivelului de dezvoltare economică, coeficientul locațional poate indica natura, diversitatea și concentrarea activității economice dintr-o anumită arie.

Prin intermediul acestei tehnici putem identifica, la nivelul economiei locale, sectoarele cu potențial – a căror producție de bunuri sau servicii este probabil să fie „exportată”, nu neapărat în sensul comun al termenului – ne referim aici la probabilitatea ca bunurile sau serviciile să fie utilizate de către rezidenții altor zone – exterioare județului.

Acest coeficient ne permite să determinăm în ce măsură un anumit sector al economiei locale are o situație generală mai bună sau mai proastă față de zona de referință cu care este comparat ceea ce arată un grad ridicat de specializare.

Acolo unde diversificarea este unul dintre obiectivele dezvoltării economice locale, coeficientul locațional poate indica în care sectoare ale economiei locale pot fi realizate eforturi pentru expansiunea acestora – există posibilitatea ca unele sectoare economice să fie subreprezentate, ori să existe o supra specializare într-o anumită industrie – pericole la adresa economiei locale.

Compararea valorilor coeficienților locaționali (de specializare) obținute în diferite perioade poate arăta dacă zona devine mai mult sau mai puțin specializată de-a lungul timpului, în acest fel putându-se evalua impactul politicilor economice implementate asupra competitivității, ori se poate prezice impactul potențial al acestora asupra forței de muncă din anumite sectoare.

Coeficientul locațional se calculează după următoarea formulă:

$$\text{Coeficient locațional (LQ)} = \frac{\frac{\text{Număr angajați în sectorul local X}}{\text{Număr total de angajați local}}}{\frac{\text{Număr angajați în sectorul național X}}{\text{Număr total de angajați național}}}$$

Interpretarea rezultatelor

Coeficientul poate avea valori mai mici, mai mari sau egale cu 1. Un coeficient sub 1 arată că domeniul respectiv nu produce suficient la nivel local încât să acopere cererea, indicând că în aceste zone au loc importuri pentru a acoperi nevoile locale. De obicei, o valoare subunitară a coeficientului arată că sectorul respectiv este subreprezentat comparativ cu nivelul de referință (în cazul nostru economia națională). În acest caz se poate spune că sectorul respectiv servește cel mult cererea locală pentru producerea acelor bunuri și servicii (în cazul în care coeficientul este apropiat de o valoare unitară).

O valoare unitară a coeficientului (sau foarte apropiată de valoarea 1) ne poate sugera faptul că cererea locală pentru bunurile și serviciile produse/oferite de acel segment/sector este satisfăcută luând în considerare standardul constituit de nivelul de referință. Se poate considera totuși că sectorul respectiv nu este unul ale cărui bunuri și servicii să fie distribuite către alte zone din afara economiei locale.

O valoare supraunitară a coeficientului arată că activitățile sectorului sunt concentrate la nivel local, acest lucru însemnând că sectorul respectiv produce și pentru alte zone, cel puțin pentru cele cu care s-a efectuat comparația. Acest coeficient arată că procentul angajaților (al cifrei de afaceri) de la nivel local este mai mare decât cel

al zonei de referință, în acest caz existând o foarte mare probabilitate ca bunurile și serviciile produse de aceste sectoare să fie exportate – ceea ce poate însemna valoare adăugată ridicată, ce servește intereselor comunității.

O valoare a coeficientului locațional care arată că un sector se situează în categoria celor de bază, nu înseamnă automat că toți angajații sectorului respectiv sunt implicați în activități care exportă. Pentru a identifica numărul de locuri de muncă de asemenea tip se pot aplica două formule:

$$\text{Angajați implicați în activități de bază} = \frac{\dfrac{\text{Număr angajați în sectorul local X}}{\text{Număr angajați în sectorul național X}}}{\dfrac{\text{Număr total de angajați local}}{\text{Număr total de angajați național}}}, \text{ sau}$$

*Număr angajați „bază" în sectorul X = (1 – 1/LQx)*Ex, dacă LQx> 1,*

unde:

LQx= coeficient locațional sectorul x

Ex = număr de angajați sectorul x (Schaffer, 1999)

Coeficientul locațional este, cel mai probabil, principalul responsabil pentru popularitatea evaluărilor bazei economice a comunităților prin prisma faptului că reprezintă o metodă atractivă și captivantă (Schaffer, 1999, p.9).

Metoda Cerințelor Minime (Minimum requirements method)

Unii analiști consideră că această metodă oferă o perspectivă mai precisă pentru calcularea sectoarelor de bază și non-bază decât metoda coeficientului de localizare. Chiar dacă cele două metode sunt similare din perspectiva ecuațiilor care sunt folosite pentru realizarea calculelor, metoda coeficientului de localizare folosește întreaga economie ca și regiune de referință pentru realizarea comparației, în timp ce metoda cerințelor minime folosește regiuni asemănătoare ca și bază pentru stabilirea numărului de angajați care sunt auto-suficienți.

De exemplu, să presupunem că vrem să calculăm numărul de angajați legați de activitățile de export pentru un oraș care are o

populație de aproximativ 300.000 de locuitori. Metoda cerințelor minime presupune analizarea altor orașe de mărime asemănătoare (pot fi 10, 15 sau 20 de orașe asemănătoare, dacă pot fi găsite atât de multe orașe). Orașele pot fi selectate pe baza altor caracteristici comune, precum locația acestora sau venitul pe cap de locuitor (Blair și Carrol, 2008). Orașul care are coeficientul de localizare cel mai mic pentru o industrie se presupune că reprezintă cerința minimă necesară pentru un oraș să satisfacă nevoile de bunuri și servicii ale locuitorilor săi, adică reprezintă nivelul de auto-suficiență. Conform lui Blair și Carrol (2008), o altă variantă a metodei cerințelor minime, care poate fi folosită pentru calcularea cerinței minime pentru nivelul de auto-suficiență este al cincilea cel mai mic factor de localizare.

Metoda cerințelor minime estimează numărul de angajați dintr-un sector de activitate care este de bază prin folosirea următoarei ecuații:

$$b_i^t = \left(\frac{e_i^t}{e_T^t} - \frac{e_{im}^t}{e_m^t}\right) \times e_T^t$$

Unde:

b_i^t = numărul de angajați dintr-un sector de activitate de bază

e_m^t = numărul total de angajați din comunitatea m care are cota minimă în anul t

e_{im}^t = numărul de angajați din industria i din comunitatea m care are cota minimă în anul t

e_i^t = numărul de angajați din industria i din comunitatea pe care vrem să o comparăm în anul t

e_T^t = numărul total de angajați din comunitatea pe care vrem să o comparăm în anul t

Metoda cerințelor minime oferă estimări mai mari ale numărului de angajați atribuiți sectorului de bază decât metoda coeficientului de localizare pentru că fiecare comunitate similară are cote de angajați mai mari decât cea care este folosită de referință (și are cota minimă) și prin urmare se presupune că exportă produse în industria i.

Analiza shift share

Conform lui Blakely și Bradshaw (2002), analiza shift-share reprezintă o combinație a trei factori – crește economică, variație proporțională și variație diferențială. Toți cei trei factori sunt în fapt indicatori ai dinamicii evoluției sectoarelor, din moment ce se iau în considerare datele din 2 perioade diferite.

Creșterea economică este un factor care arată impactul pe care îl pot avea evoluțiile de-a lungul timpului din aria de referință asupra economiei locale.

Variația proporțională arată modificările relative ale unui sector relațional la totalul sectoarelor și măsoară avantajul sau dezavantajul relativ al unui sector în comparație cu creșterea economică din toate sectoarele. Acest indicator ne ușurează identificarea acelor sectoare care contribuie la declinul sau creșterea economiei locale.

Variația diferențială (VD) a numărului de angajați (sau a cifrei de afaceri) reprezintă diferența între ratele de creștere sau declin ale unui sector local comparativ cu creșterea sau declinul aceluiași sector din zona de referință – de cele mai multe ori nivelul național.

Acest indicator ne permite să observăm sectoarele economiei locale care au evoluat/performat mai bine decât la nivelul unității de referință (în acest caz, nivel național) pe parcursul unei anumite perioade de timp.

Principala menire a variației diferențiale este identificarea sectoarelor care pot deține un avantaj competitiv față de aria de referință. Variația diferențială arată dacă evoluția economiei locale (prin sectoarele ei) are loc la o rată mai scăzută ori mai crescută decât cea așteptată.

Analiza shift-share utilizează o formulă care însumează cei trei indicatori pentru a identifica modificările survenite la nivelul forței de muncă:

Modificări în forța de muncă = Creșterea economică + Variația proporțională + Variația diferențială

Creștere economică = (Număr total de angajați național an 2000 / Număr total de angajați național an 1990 – 1)
Variația proporțională = (Număr de angajați sector X Local anul 2000 / Număr de angajați sector X Local anul 1990 – Număr total de angajați național an 2000 / Număr total de angajați național an 1990)
Variația diferențială = (Număr de angajați sector X Local anul 2000 / Număr de angajați sector X Local anul 1990 – Număr de angajați sector X național anul 2000 / Număr de angajați sector X național anul 1990)[1]

Interpretarea datelor

Valorile mai mari decât 0 ale coeficientului ne arată că domeniul poate prezinta un avantaj competitiv (ce poate fi explicată prin proximitate ridicată fată de factorii de producție importanți, piețe de desfacere etc) și se dezvoltă mult mai repede decât referința. Acest scor indică faptul că, în pofida trendului de la nivel național și la nivelul ramurii respective, există la nivel local factori latenți care avantajează ramura respectivă în raport cu referința.

Modul de calcul al indicatorului permite controlul impactului economiei naționale, dar și al evoluției ramurii, și izolarea eventualului avantaj competitiv de la nivel local.

Tabelul celor patru cadrane – instrument al analizei de tip cluster

Analiza de tip cluster este o altă metodă cu un impact semnificativ în analiza economiei locale. teoria clusterelor are un susținător fervent în Michael Porter, cea mai ascultată voce în domeniul avantajului competitiv. Acesta definește clusterul drept „un grup de companii și instituții interconectate și asociate într-un domeniu anume, situate într-o proximitate geografică și legate de complementarități și atribute

[1] Menționăm că am utilizat anii 1990 și 2000 pentru a exemplifica modul de calcul al indicatorilor

comune" (Porter, 2000, p.16). Caracteristicile acestea sunt împărtășite și de Blakely și Bradshaw (2002) și Stimson, Stough și Roberts (2006).

Motivația realizării unei analize de cluster rezidă din faptul că, datorită caracteristicilor clusterelor menționate de Porter, externalități pozitive pot apărea în comunități, astfel resursele acestora și capitalul uman de care dispun pot conduce la dezvoltare economică.

Stimson et al. (2006, p. 107) au adus o perspectivă interesantă pentru specialiștii care analizează economia locală, dar și pentru cei implicați în procesul de planificare a dezvoltării – atât specialiști cit și alte tipuri de stakeholderi. Se consideră că, având ca bază evaluarea potențialului economiei, măsurile din etapa de planificare presupun luarea unor decizii cu privire la trei tipuri de sectoare industriale: cele care sunt în creștere rapidă, acelea aflate într-o perioadă de restructurare și sectoarele subdezvoltate. S-a încercat, de asemenea, definirea caracteristicilor acestor sectoare. Sectoarele cu creștere rapidă sunt cele relativ mari, care au expus o creștere rapidă, recent. Sectoarele în restructurare sunt relativ mari, dar au avut parte de creștere puțină sau chiar de scădere în ultimii ani. Aceste tipuri de sectoare (în creștere și de restructurare) sunt importante, deoarece, în cele mai multe cazuri, acestea reprezintă o proporție relativ mare din baza de ocupare a forței de muncă a unei regiuni, și este vital să știm dacă există o modalitate de a le modifica sau de a le accelera. Sectoarele subdezvoltate au un nivel relativ scăzut de activitate, dar, în timp și cu atenția cuvenită, ar putea crește, în ceea ce privește ocuparea forței de muncă, generarea de venituri sau nivelului de producție.

Într-o abordare relativ asemănătoare, Blakely și Bradshaw (2002) propun ca analiza de tip cluster să pornească de la utilizarea coeficientului locațional și a variației diferențiale (parte a analizei shift-share), iar sectoarele analizate să fie grupate într-un tabel cu patru cadrane:

***Tabel 8** – Tabelul celor 4 cadrane*

Necompetitiv	*Competitiv*	
Sectoare în transformare Coeficient locațional > 1 Variație diferențială < 0	**Sectoare dezvoltate** Coeficient locațional > 1 Variație diferențială > 0	***Concentrare ridicată***
Sectoare în declin Coeficient locațional < 1 Variație diferențială < 0	**Sectoare emergente** Coeficient locațional <1 Variație diferențială > 0	***Concentrare scăzută***

Sursa: Blakely și Bradshaw (2002).

Interpretarea datelor

Sectoare în transformare – sunt acele sectoare cu un grad de concentrare ridicat (coeficient de localizare >1) și evoluție negativă de-a lungul perioadei analizate (variație diferențială <0). Acestea sunt sectoarele cu un grad de importanță ridicat, în care sunt implicați o mare parte a numărului de angajați de la nivel local, sectoare care au fost afectate de perioada de criză. Cu atenția necesară, ele pot deveni competitive.

Sectoare emergente – sunt acele sectoare cu un grad de concentrare scăzut (coeficient de localizare <1) și evoluție pozitivă de-a lungul perioadei analizate (variație diferențială> 0). Aceste sectoare, deși nu au o concentrare ridicată (din diferite motive – nu există tradiție la nivelul comunității, ori este vorba de industrii restructurate în trecut), au o evoluție pozitivă de-a lungul perioadei analizate. Interpretarea datelor în acest caz trebuie făcută cu atenție – există posibilitatea ca variația diferențială să fie pozitivă datorită faptului că sectorul a scăzut într-un ritm mai puțin alert decât al zonei de referință – astfel că trebuie analizată situația fiecărui sector în parte pentru a putea identifica dacă acesta este de perspectivă sau nu.

Sectoare în declin – sunt acele sectoare cu un grad de concentrare scăzut (coeficient de localizare <1) și evoluție negativă de-a lungul perioadei analizate (variație diferențială <0). Aceste sectoare sunt problema-

tice, mai ales în cazul în care implică un număr ridicat de angajați. O analiză atentă a sectoarelor din această categorie ne poate dezvălui probleme structurale ale economiei.

Sectoarele în dezvoltare – sunt acele sectoare cu un grad de concentrare ridicat (coeficient de localizare >1) și evoluție pozitivă de-a lungul perioadei analizate (variație diferențială >0). Acestea sunt sectoarele în care pot fi identificate avantaje competitive și comparative, iar pe termen mediu sunt cele pe care comunitatea trebuie să pună accent pentru a se diferenția de competitorii săi

Activitățile, domeniile sau sectoarele plasate în cadranul din dreapta-sus sunt cele mai potrivite pentru a forma baza clusterului. Motivația este aceea că acele industrii trebuie să dețină avantaj competitiv. Nu este neapărat necesar însă ca toate organizațiile componente ale clusterului să fie localizate în acel cadran, deoarece inter-relaționarea cu companiile parte a clusterului, plasate în sectoare în dezvoltare, va duce la transfer de tehnologii și know-how ce va permite dezvoltarea lor.

Analiza de tip cluster poate fi completată cu alte metodele precum analiza input-output, analiza multi-sector, care presupun tehnici complexe și costisitoare.

*

* *

În cercetarea noastră asupra performanței financiare a autorităților locale și dezvoltării economice a comunităților pornim de la conceptualizarea dezvoltării economice locale realizată de Blakely și Green, 2010, în termeni de resurse (naturale, locație, forța de muncă, investițiile de capital, climatul antreprenorial, transport, comunicare, structura industrială, tehnologia, dimensiunea, piața de export, situația economică internațională, precum și cheltuielile guvernamentale de la nivel național) și mai ales de capacitate a comunității (economică, socială, tehnologică, administrativă și politică).

Definiția dată de cei doi autori, care văd dezvoltarea economică drept o funcție a capacității comunității și resurselor acesteia, servește perfect scopului tezei noastre.

Analiza literaturii din domeniul performanței financiare ne-a condus către aceeași asumpție – dezvoltarea economică a unei comunități este strâns legată de modul în care comunitatea, prin liderii săi (incluzând aici și oficialii aleși, managerii instituțiilor publice locale) reușesc să pună în valoare sau nu atuurile sau resursele pe care le deține.

Un nivel ridicat de resurse care nu este dublat de capacitate (administrativă), va face ca acea comunitate să nu-și atingă potențialul maxim.

Tipologia resurselor este, de asemenea, diferită; nu este neapărat ca acestea să însemne resurse ale solului și subsolului – Matei (2004, p. 105) vede drept resurse ale unei comunități resursele endogene, inițiativa și activitatea antreprenorială. Resursa umană este cel mai important factor în dezvoltarea unei comunități; aceasta este și cea care generează capacitate.

Astfel, putem observa faptul că deși pot exista locații cu un nivel ridicat al resurselor, lipsa capacității de a le utiliza poate duce la un nivel scăzut de dezvoltare economică locală. Pe de altă parte, o capacitate ridicată poate multiplica un nivel redus de resurse pe care le-ar deține o comunitate. De aceea este importantă acțiunea autorităților administrației locale în ghidarea comunității către bunăstare. Efectele acestui proces trebuie să fie măsurate, iar măsurarea are ca obiect identificarea nivelului la care, atât comunitatea cât și instituțiile sale, performează.

Aplecarea asupra unora dintre componentele acestui capitol al tezei are justificări coerente, prin care ne-am răspuns la întrebările „ce?" „de ce?" și „cum?".

Am ales să observăm definiții modele ale dezvoltării economice locale pentru a putea operaționaliza mai bine conceptul, pentru a ști mai bine ***ce*** trebuie măsurat.

Am prezentat teoriile dezvoltării economice pentru a ne putea face o idee ancorată în cadrul teoretic, legată de cauzele diferențelor de dezvoltare între comunități (***de ce***) dar și de factorii care ar putea genera dezvoltarea economică locală. Pe lângă acest lucru, analiza teoriilor ne-a permis o mai bună înțelegere a funcționalităților diferite ale unui set de comunități grupate într-un spațiu geografic și ne-a făcut să înțelegem determinanții deciziilor luate de agenții economici.

Partea destinată analizei instrumentelor de măsurare a performanței economiei locale ne arată ***cum*** să procedăm mai departe în efortul nostru de cercetare a nivelului de dezvoltare economică locală, ce indicatori să folosim și ce metode de a-i agrega și interpreta.

Realizând această analiză, am înțeles că o comunitate locală trebuie evaluată în termeni de populație și caracteristici ale acesteia, forță de muncă și nivel de pregătire al acesteia, produs brut, productivitate, venituri, standard de viață, capacitate antreprenorială, diversificare sau concentrare a activităților economice, stoc de capital, avantaje comparative și competitive. Din perspectiva temei cercetării noastre, relația între performanța financiară și gradul de dezvoltare economică se subsumează unei perspective mai largi în care creșterea economică reprezintă premisa fundamentală a stabilității financiare, deoarece aceasta furnizează resursele necesare unei dezvoltări economice și creșterii nivelului de trai (Cocriș și Nucu, 2013, p. 39).

4. PERFORMANȚA FINANCIARĂ A MUNICIPALITĂȚILOR ȘI DEZVOLTAREA ECONOMICĂ A COMUNITĂȚILOR DIN ROMÂNIA

4.1. Aspecte metodologice cu privire la performanța autorităților locale și dezvoltarea municipiilor din România

Obiectivele cercetării

În studiul nostru am pornit de la premisa că scopul administrației publice locale este acela de a furniza un nivel satisfăcător de bunuri și servicii cetățenilor, având o responsabilitate directă față de calitatea transformărilor socio-economice din sânul unei comunități care să inducă dezvoltare economică. Efectul autorităților municipale asupra dezvoltării este direct proporțional cu capacitatea lor de a facilita inițiative care să ducă la atingerea scopului și de a implica în proces și alți actori publici și privați.

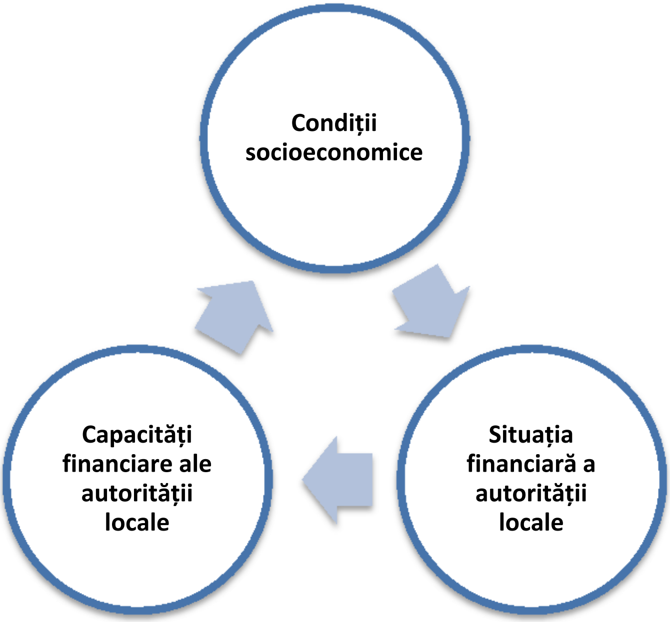
Autoritățile administrației publice locale au responsabilități și competențe complexe, pornind de la administrarea domeniului public dar și a celui privat al localității, urbanism și amenajarea teritoriului, întreținerea infrastructurii, furnizare de utilități – alimentare cu apă, canalizare, epurare, salubrizare, iluminat public, asistență socială, protecția copilului, transport public local etc.

Toate aceste servicii sunt influențate de capacitatea de a genera și administra eficient veniturile (performanța financiară), iar calitatea serviciilor furnizate influențează bunăstarea membrilor comunității și are un efect asupra gradului de dezvoltare economică.

Cercetarea de față este, conform clasificării lui Miller (1991), una evaluativă, adică orientată spre determinarea efectului diferitelor acțiuni, dar după aceeași clasificare parte a acesteia poate fi considerată a avea și puternice elementele ale unei cercetări aplicative, din moment ce încearcă, pornind de la stadiul cunoașterii în domeniile performanței financiare a autorităților administrației publice locale și al dezvoltării economice locale (aplicând teoriile existente), să faciliteze dobândirea de noi cunoștințe și identificarea unui nou instrument de măsurare a conceptelor (urmărirea scopului practic). Dintr-o altă perspectivă, analizând atent scopul tezei, cercetarea de față poate fi considerată atât una corelativă (identificarea unei posibile legături între două concepte), cât și una evaluativă (identificarea unei anumite stări de fapt legată de un concept) (Comșa, 2008). Unul din scopurile cercetării a fost de a observa și testa empiric relațiile existente între performanța financiară și dezvoltarea economică locală, ceea ce Wang, Dennis și Tu (2007) identifică drept „validitate predictivă" ce presupune crearea unui model al fluxului de relații prin care situația economică a unei comunități ar influența performanța financiară a autorității locale, aceasta la rândul ei influențând condițiile socio-economice ale comunității. Din acest motiv putem considera cercetarea noastră drept una exploratorie.

Autorii menționați anterior consideră că o economie puternică afectează pozitiv situația financiară și capacitățile financiare ale autorităților, care la rândul lor vor duce la îmbunătățirea situației economice și sociale a comunităților, precum în modelul următor:

Figură 16 *– Relația între condiția/performanța financiară și mediul/condițiile socioeconomice*



Sursa: Wang, Dennis și Tu (2007, p. 11).

Pornind de la cadrul teoretic analizat în capitolele anterioare am conturat un set de obiective generale (scopuri) și obiective specifice ale acestei cercetări.

Scop (obiective generale):

1. Identificarea și explorarea empirică a posibilelor legături între dezvoltarea economică a comunităților și performanța financiară a autorităților locale.
2. Crearea și testarea unui instrument de măsurare a performanței financiare a autorităților locale românești.
3. Crearea și testarea unui instrument de măsurare a gradului de dezvoltare economică a comunităților locale.

Obiective specifice:

O1. Analiza performanței financiare a autorităților administrației publice locale a municipiilor din România (cu excepția municipiului București);

O 1.1. Crearea unui **indice al performanței financiare** pe baza unui set de indicatori ai performanței grupați în dimensiuni;

O 1.2. Realizarea unui ranking al municipiilor pe baza scorurilor indicelui performanței financiare;

O 1.3. Realizarea unei analize a nivelului de transparență al autorităților locale în ceea ce privește publicarea informațiilor referitoare la situațiile financiare;

O2. Analiza gradului de dezvoltare economică al comunităților locale (municipii).

O 2.1. Crearea unui **indice al dezvoltării economice locale** pe baza unui set de indicatori grupați în dimensiuni;

O3. Explorarea relațiilor între indici dar și între indicatorii performanței financiare și ai dezvoltării economice locale.

Designul cercetării

Analiza performanței financiare a autorităților locale și a nivelului de dezvoltării economice al comunităților în care acestea activează, presupune o abordare a unui set de strategii de cercetare.

Astfel, cercetarea noastră s-a axat pe 2 direcții principale:

- analiza performanței financiare a autorităților locale a 102 municipii (care a cuprins și o analiză a gradului de transparență a acestora);
- analiza gradului de dezvoltare economică a 102 municipii.

Din perspectiva perioadei de timp analizate, prin cercetarea noastră am încercat să identificăm modalitatea în care autoritățile locale și comunitățile pe care acestea le servesc, au reușit să facă față perioadei de criză economică, astfel că cercetarea noastră este una longitudinală, studiind evoluția în timp a unui set de variabile/indicatori. Am considerat utilă evoluția indicatorilor în perioada 2008-2013. Datorită faptului că cercetarea a fost efectuată în timp, dar și disponibilității diferite a anumitor tipuri de date și a metodei de culegere a acestora, unii dintre indicatori sunt măsurați pentru perioada 2008-2013, alții

pentru perioada 2008-2012, iar alții utilizează datele unui singur an (2011 – anul efectuării recensământului populației).

Studiul nostru este unul comparativ, din moment ce prin intermediul indicilor putem măsura și compara rezultate – vom crea un ranking al nivelului performanței financiare al autorităților locale, dar putem și diferenția între nivelul dezvoltării economice al unor comunități.

Datorită faptului că urmărim atingerea mai multor obiective, totodată propunându-ne studierea în profunzime a anumitor aspecte metodologia noastră presupune o cercetare mixată, utilizând un complex de metode cantitative și calitative, dar și realizarea unor studii de caz.

În realizarea analizei, am utilizat un model propriu, dezvoltat din studierea mai multor modele, din care am selectat indicatorii aplicabili în România (e.g. majoritatea studiilor iau în considerare modele americane, unde administrațiile locale beneficiază de un nivel crescut de capacitate reglementativă a finanțelor locale, ceea ce este mai puțin specific pentru țara noastră) și pentru care există date disponibile.

Selectarea cazurilor

Analiza performanței financiare a autorităților locale și a dezvoltării economice s-a realizat asupra a 102 municipii (toate municipiile României, cu excepția municipiul București).

Motivația alegerii ca unități de analiză a municipiilor a avut la bază o strategie de cercetare orientată spre scop (a se vedea Patton și Sawicki, 1993, p.192), datorită faptului că acestea reprezintă cazuri bogate în informație, ceea ce ne-a permis o investigație în adâncime. Totodată am căutat și cazuri importante politic (formulare proprie acelorași autori), strategie care, din punctul nostru de vedere, este menită a crește nivelul de interes pentru studiul realizat sau impactul acestuia. În aceeași idee, cele 102 municipii reprezintă o pondere importantă a populației și angajaților de la nivel național, făcând analiza deosebit de relevantă. O altă motivație a fost absența în literatura de specialitate românească a unui studiu anterior realizat la același nivel.

Metode și instrumente utilizate

Pentru a atinge scopul și obiectivele cercetării am ales un complex de ***metode***, atât cantitative cât și calitative, în scopul obținerii celor mai bune rezultate. În mod fundamental, cercetarea se bazează pe date colectate de instituții publice precum Institutul Național de Statistică, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Comisia Națională de Prognoză, Camera de Comerț, Oficiul Național al Registrului Comerțului. În principal, am apelat la metode calitative de colectare a datelor:

- analiza documentelor,
- interviul.

Alegerea metodelor de cercetare are ca argument specificul domeniului de studiu și al temei – identificarea performanței financiare a autorităților locale și a nivelului dezvoltării economice a comunităților presupune analiza unor indicatori cerți legați de niveluri ale veniturilor, cheltuielilor (instituțiilor, firmelor, persoanelor), structură și evoluție a forței de muncă, evoluții și structuri demografice. Considerațiile teoretice (modelele analizate) ne-au condus către aceste metode și instrumente.

Tehnici și instrumente utilizate:

- analiza cantitativă a documentelor oficiale
- analiza cantitativă a statisticilor oficiale
- analiza datelor secundare
- analiza cantitativă de conținut
- ghidul de interviu structurat
- grila de analiză a website-urilor autorităților locale.

Am realizat această cercetare a metodelor, tehnicilor și instrumentelor pe cele 3 mari direcții ale cercetării la nivelul municipalităților – aplicarea unui interviu unui număr de experți, cercetarea asupra gradului de transparență realizată prin analiza website-urilor celor 102 municipalități și analiza performanței financiare și a gradului de dezvoltare economică al celor 102 municipii.

4.2. Prezentarea și analiza datelor obținute prin intermediul interviului

Una dintre metodele de cercetare la care am apelat a fost interviul individual. Motivul alegerii acestei metode calitative a fost acela de a obține informațiile necesare pentru a construi instrumentele de măsurare a performanței financiare și a nivelului de dezvoltare economică locală, adițional modelelor teoretice. Măsura este justificată pentru adaptarea unor variabile și indicatori teoretici sau străini contextului economic și administrativ din România, și implicit completarea sistemului de indicatori.

Am aplicat interviul unui un număr total de 12 persoane, motivul pentru care am efectuat numărul sus-menționat a fost acela că, în cazul ultimelor interviuri aplicate, era ușor identificabilă o saturație a temei în ceea ce privește indicatorii propuși, ajungând la o repetare a informației obținute în primele intervievări realizate. În acest caz se recomandă stoparea procesului.

Instrumentul utilizat în cadrul interviului individual a fost ghidul de interviu structurat. Cercetarea bazată pe interviu a evoluat odată cu aplicarea acestora. Trebuie menționat că instrumentul de cercetare a evoluat după primul interviu realizat – inițial intenția era de a porni de la un interviu nestructurat, o discuție informală, purtată liber pentru a atinge treptat obiectivele urmărite. Din cauza faptului că acest interviu nu a fost unul util prin prisma rezultatelor obținute am trecut la elaborarea unui ghid de interviu structurat pe care l-am utilizat în toate celelalte cazuri. De asemenea, un alt neajuns remediat pe parcurs era legat de gradul de familiaritate al subiecților interviului cu tema atât de specifică pe care o urmărisem. Astfel la sugestia unuia dintre cei intervievați am transmis înaintea întâlnirii ghidul de interviu subiecților pentru a putea purta o discuție informată asupra subiectelor atinse.

Selectarea participanților

Selectarea subiecților interviului individual a fost una orientată spre scop, urmărind astfel obținerea de informații printr-o investigație în adâncime, realizată pe baza unui criteriu – persoanele intervievate să fie specialiști în finanțe publice locale. Astfel am aplicat interviul unui cadru universitar din specialitatea finanțe și unor specialiști în finanțe din direcțiile economice ale autorităților administrației publice locale (directori economici și șefi serviciu/birou din județele Cluj, Sălaj, Satu Mare, Bistrița-Năsăud și Covasna).

Descrierea instrumentului

Având în vedere scopul cercetării și structurarea acesteia pe studierea a 2 fenomene – performanța financiară și dezvoltarea economică locală, ghidul de interviu a fost construit cu intenția de a exploata cât mai bine expertiza celor intervievați și de a colecta date (răspunsuri) cât mai concrete și cu o utilitate ridicată. Astfel, am structurat ghidul de interviu pe 6 întrebări care să acopere aspecte legate de conceptualizarea termenului de performanță financiară și observarea modului în care acesta este înțeles / operaționalizat, identificarea celor mai potriviți indicatori care să măsoare performanța financiară a autorităților locale, identificarea ariilor în care date despre acești indicatori ar putea fi regăsite, factorii care pot influența (pozitiv sau negativ) performanța financiară a autorităților locale, care ar fi cei mai potriviți indicatori ai măsurării gradului de dezvoltare economică a comunității și punctarea factorilor care pot influența (pozitiv sau negativ) dezvoltarea economică a comunității. Ghidul structurat a constat astfel într-un set de 6 întrebări, grupate pe 2 dimensiuni (4 întrebări legate de dimensiunea performanței financiare și 2 legate de dezvoltarea economică).

Variabilele operaționalizate prin interviu sunt: caracteristicile performanței financiare, indicatorii care măsoară cel mai bine performanța financiară, sursele identificării datelor care pot fi utilizate la

măsurarea performanței, determinanții performanței, indicatorii nivelului de dezvoltare economică și determinanții dezvoltării economice.

Prezentarea și analiza datelor

Prima variabilă analizată prin ghidul de interviu a vizat *caracterizarea și definirea performanței financiare,* pentru a-i putea eventual identifica diferitele componente și caracteristici (Cum credeți că ar putea fi definită performanța financiară a unei autorități locale? / Care sunt elementele definitorii ale performanței financiare?).

Respondenții au încercat acordat conceptului de performanță financiară atribute relativ diferite inițial, apoi, pe măsură ce am avansat în aplicarea interviurilor răspunsurile au început a se uniformiza.

Analiza răspunsurilor nea permis gruparea principalelor concepte prin care performanța financiară este operaționalizată:

- grad de realizare a obiectivelor propuse;
- execuție bugetară corespunzătoare;
- rezultate financiare și maximizarea acestora;
- realizarea veniturilor prognozate;
- acoperirea obligațiilor;
- solvabilitate și lichiditate;
- utilizarea fondurilor publice – a impozitelor și taxelor locale;
- acoperirea cheltuielilor bugetare propuse;
- eficiență;
- eficacitate.

Unul dintre respondenți a ținut să sublinieze legătura între performanța financiară și elementele sale definitorii: veniturile, cheltuielile și rezultatul patrimonial.

Majoritatea răspunsurilor la această întrebare au fost transmis o legătură clară între performanța financiară și veniturile și cheltuielile administrației locale și rezultatele financiare ale execuției.

Unul dintre respondenți a încercat formularea unei definiții a performanței – „performanța financiară exprima rezultatele financiare ale activității de administrație publică locală, având ca element defini-

toriu (dezirabil) capacitatea colectivității locale de a maximiza rezultatele financiare (bugetare) într-o anumita perioada de timp, ca expresie a dezvoltării locale de ansamblu". Identificăm aici mai multe aspecte extrem de interesante, această viziune asupra fiind în consonanță cu una dintre asumpțiile de la care pornește cercetarea noastră.

Performanța administrației locale este văzută de către respondent drept unul dintre elementele care conturează capacitatea generală a unei comunități de a se dezvolta. Relația este una directă și concretă – acțiunile administrației locale ar trebui să se înscrie într-o linie paralelă cu acțiunile comunității iar dezvoltarea trebuie să fie una comună și interdependentă.

Odată cu analizarea răspunsurilor, pe lângă multele caracteristici comune identificate performanței financiare, am regăsit și opinii divergente legate de elementele definitorii ale acesteia. Dacă în opinia unuia dintre respondenți este neapărat ca performanța financiară să fie operaționalizată în termeni de eficiență a utilizării fondurilor, altă opinie consideră că „performanța financiară nu trebuie interpretată automat ca eficiență a activității financiare locale, ci ca o exprimare de ordin cantitativ a efectelor intervențiilor publice locale"

O altă opinie atinge problema capacităților autorității locale, în această opinie performanța financiară fiind sinonimă cu soliditatea financiară a organizației, soliditate măsurată prin intermediul indicatorilor financiari.

Am observat câteva opinii care s-au detașat puțin de majoritate, putem pune acest lucru pe seama formației profesionale a respondenților, backgroundul în contabilitate al unuia dintre subiecți fiind remarcat prin faptul că viziunea asupra performanței se referea strict la capacitatea autorității de a-și acoperi obligațiile pe termen scurt și lung (lichiditate și solvabilitate).

A doua interogație a interviului nostru este cea legată de scopul aplicării acestei metode: *identificarea celor mai potriviți indicatori pentru măsurarea performanței financiare* (Care considerați că ar fi cei mai potriviți indicatori pentru măsurarea performanței financiare?).

Abordările experților intervievați nu au fost unitare. Unii dintre aceștia nu s-au mărginit la a identifica doar indicatori ci au recomandat anumite modele de la care să pornim în analiza noastră.

Astfel, trei dintre experți au recomandat ca bază a indicatorilor modelul Federației Autorităților Locale din România, sistem de indicatori propus la începutul anilor 2000 ce consta într-o bază a indicatorilor financiari. Dintre acești indicatori au fost recomandați cei mai importanți din perspectiva fiecăruia dintre cei intervievați.

Al doilea model ca număr de recomandări a fost cel al Asociației Directorilor Economici și Contabililor din Județele din România, sistem dezvoltat de către asociație în anul 2004.

Un alt set de indicatori recomandat este cel al sistemului de indicatori cu privire la execuția bugetelor locale, raportări trimestriale și anuale, indicatori calculați de către Direcțiile Generale ale Finanțelor Publice (DGFP).

Cum în analiza literaturii de specialitate cele trei modele sunt prezentate în detaliu, datorită familiarizării anterioare cu acestea, am ales să nu prezentăm aici caracteristicile acestora ce au reieșit din interviuri.

O opinie interesantă, de altfel singura care a recomandat modelul, ne-a ghidat către un sistem de indicatori al United Nations Develpment Programme (UNDP) – Urban Governance Index (UGI). Acest model este un instrument de auto-evaluare pentru autorități locale, dar și comunități, care facilitează inițierea unui dialog cu o gamă mai largă de organizații guvernamentale și neguvernamentale și a altor părți aparținând societății civile și sectorului privat, cu scopul de a de a identifica prioritățile de dezvoltare locală. Modelul își propune să demonstreze importanța adoptării unor practici de bună guvernare în realizarea unor obiective mai largi de dezvoltare. Urban Governance Index cuprinde 25 de indicatori grupați în patru dimensiuni care corespund cu principiile de guvernanță locală – eficacitate, echitate, participare publică și responsabilitate. În opinia expertului dimensiunea interesantă pentru studiul performanței financiare a autorităților locale

românești, și care cuprinde indicatori adaptabili situațiilor financiare românești este cea referitoare la eficacitate. Dimensiunea cuprinde 8 indicatori, după cum urmează:

- veniturile administrației publice locale pe cap de locuitor;
- raportul între veniturile recurente și cele cu caracter nerepetitiv;
- transferurile de la alte niveluri;
- raportul impozitelor și taxelor preconizate în cele colectate efectiv;
- predictibilitatea transferurilor în bugetul local;
- existența standardelor de performanță în furnizarea de servicii publice;
- rezultate ale studiilor privind satisfacția consumatorilor;
- existența unei viziuni de dezvoltare.

Am luat în considerare modelul recomandat de către expert, însă nu l-am introdus în rândul celor prezentate în detaliu în studiul literaturii de specialitate. Am constatat similaritatea unora dintre indicatori cu cei ai celorlalte modele recomandate, cu câteva excepții. Astfel, existența standardelor de performanță și rezultate ale studiilor privind satisfacția consumatorilor excedă scopului studiului nostru, colectarea de date în această privință presupunând eforturi ridicate și diversificarea metodelor. În ceea ce privește variabila viziunii de dezvoltare, aceasta este măsurată în analiza site-urilor administrațiilor locale, un alt instrument al cercetării noastre.

Cu toate că în discuțiile cu experții am putut identifica un număr ridicat de indicatori, scopul interviului a fost de a identifica un număr limitat, al celor mai relevanți indicatori pentru performanța financiară a autorităților locale. Cele mai multe menționări le-au avut următorii indicatori:

- gradul de realizare a veniturilor;
- gradul de realizare a veniturilor proprii;
- eficiența colectării;
- capacitatea de a genera venituri / gradul de autofinanțare (venituri proprii /total venituri) și gradul de autonomie decizională (venituri depersonalizate/total venituri);

- nivelul veniturilor proprii și atrase, din diferite categorii;
- gradul de realizare a cheltuielilor;
- rigiditatea cheltuielilor;
- ponderea cheltuielilor (atât a secțiunii de funcționare cât și a celei de dezvoltare);
- indicatori ai cheltuielilor – ponderi pe categorii;
- indicatori privind investițiile- cheltuielile de capital;
- excedentul sau deficitul bugetar;
- nivelul îndatorării locale;
- rezultatul patrimonial;
- rata lichidității imediate;
- rata lichidității generale;
- rata solvabilității.

Marea majoritate a acestor indicatori a fost preluată în modelul nostru; mulți dintre ei provin din modelele prezentate anterior, sau fac parte din cercetări anterioare, astfel încât sunt validați teoretic.

A treia variabilă măsurată a fost cea referitoare la *sursele în care pot fi identificate datele necesare calculării indicatorilor* (Unde ar trebui căutate datele pentru determinarea/calcularea indicatorilor respectivi? În care document/situație financiar-contabil/ă).

Un număr ridicat al celor intervievați au atras atenția asupra faptului că analiza performanței/ situației financiare a unităților administrației publice locale se poate dovedi un proces dificil datorită următorilor factori:

- există puține standarde după care finanțele administrațiilor locale pot fi măsurate cu încredere;
- unii din indicatorii acestor modele/ standarde nu mai sunt de actualitate/ nu mai corespund modificărilor legislative în domeniu;
- aceste modele nu au fost updatate/ adaptate de la momentul creării lor;
- diverse probleme în interpretare pot apărea gradual/ incremental, datorită faptului că unele din aceste modele nu au furnizat benchmark-uri;

- este dificilă compararea unităților administrative datorită diferenței între variabile precum populația acestora sau alte caracteristici demografice.

Principalele surse menționate ale datelor utilizate pentru calcularea indicatorilor sunt:

- bugetul local;
- programul de investiții al autorității locale;
- situațiile financiare (periodice) privind execuția bugetară;
- situațiile financiare trimestriale și anuale;
- anexa 12 contul de execuție a bugetului local-venituri;
- anexa 13 contul de execuție a bugetului local-cheltuieli;
- anexa 7 contul de execuție a bugetului local-cheltuieli;
- anexa 02– contul de rezultat patrimonial;
- bilanț;
- registrul datoriei publice locale.

În mare sursele identificate au fost și cele pe baza cărora am colectat datele necesare studiului nostru. Indicatorii cei mai importanți ai acestora sunt reuniți în bazele de date oficiale utilizate, însă pentru construirea unora din indicatori am recurs la situațiile financiare prezentate mai sus.

A patra întrebare a ghidului de interviu era legată de variabila *factori care influențează performanța financiară a autorităților locale*. Care sunt factorii care credeți că influențează decisiv (pozitiv sau negativ) performanța financiară a unei autorități locale?

Managementul financiar local în ansamblul său a fost identificat ca sursă generală de performanță financiară. Discuțiile au condus la operaționalizarea acestuia prin mai multe concepte.

Majoritatea celor intervievați au menționat că o posibilă influență pozitivă asupra performanței financiare, ar putea avea identificarea unor noi surse de venituri ale bugetului Unul dintre experții intervievați a menționat necesitatea diversificării surselor de venit locale, propunând chiar identificarea în literatura de specialitate a unor indicatori care să măsoare gradul de diversificare al veniturilor.

O altă arie de discuții legate de elemente de influență a fost legată de măsurile întreprinse de administrațiile locale pentru încasarea veniturilor prognozate în procent de 100%. Acest element este principala sursă de efecte negative în opinia altui expert intervievat – „neîncasarea în termen a veniturilor va duce la imposibilitatea efectuării cheltuielilor angajate la termenele scadente de plată”.

Un număr de șase experți dintre cei intervievați au identificat ca foarte importantă pentru performanța financiară capacitatea de a atrage fonduri europene. Ca principale probleme în această direcție și care pot împiedica autoritățile locale în a-și îndeplini acest obiectiv au fost identificate trei aspecte: birocrația excesivă, nivelul redus al salarizării personalului și lipsa de pregătire a angajaților implicați în derularea proiectelor.

Un element comun în zece dintre opiniile exprimate referitoare la acest subiect a fost situația economică. Aceasta este de natură a influența pozitiv dar și negativ situația financiară a autorităților locale, care depind atât de venituri din impozite pe proprietate (mai stabile în perioade de declin economic), dar și de transferuri de la nivelul central, mare parte a acestora provenind din impozitarea consumului, unul cu grad ridicat de impredictibilitate în perioada de criză.

Factorul politic a fost identificat ca element negativ, ce poate influența nivelul performanței, în sensul creșterii sau scăderii indicatorilor de măsurare. Alocările de fonduri, fără a exista la bază criterii obiective influențează negativ valorile înregistrate de anumite autorități locale, care pe de o parte pot performa – înregistrând grade ridicate de colectare a impozitelor și taxelor locale, însă pot fi afectate de caracterul de multe ori arbitrat al unor finanțări provenite de la nivel central sau județean.

Factorul legislativ este un alt element al performanței – modificări ale legislației au condus la diminuarea de-a lungul timpului a nivelului de venituri proprii – au fost menționate aici repetatele modificări de legislație ce au dus la micșorarea cotelor defalcate din impozitul pe venit.

Alte elemente identificate, demne de menționat sunt cele geo-strategice legate de poziționarea comunităților dar și cele ce țin de identitatea și responsabilitatea locală.

Dimensiunea dezvoltării economice a fost analizată prin intermediul a două variabile.

Prima dintre ele, aferentă celui de-**al cincilea factor** al ghidului de interviu, se referea la *identificarea posibililor indicatori ce măsoară dezvoltarea economică locală* (Care considerați că ar fi cei mai potriviți indicatori pentru măsurarea gradului de dezvoltare economică a unei comunități?).

În cazul acestei variabile, ca și a celei ulterioare, nivelul informațiilor primite a fost unul redus, având totuși posibilitatea de a sintetiza / extrage câțiva indicatori extrem de importanți.

Ținând cont de profilul celei mai mari părți a celor intervievați, ne putem explica faptul că viziunea acestora asupra dezvoltării economice locale este legată de efectul variabilelor instituționale. Am înregistrat o rată ridicată a răspunsurilor care au identificat drept indicatori ponderea investițiilor (bugetul secțiunii de dezvoltare) în totalul bugetului autorității locale pe o perioadă de timp sau nivelul veniturilor proprii, sau nivelul cotelor defalcate din impozitul pe venit. Aceștia pot fi considerați drept proxy pentru nivelul dezvoltării economice locale.

Gruparea factorilor / indicatorilor principali obținuți în urma interviului, ne-au condus către următoarele concluzii:

- dezvoltarea economică a unei comunități poate fi măsurată prin nivelul investițiilor private din comunitatea studiată;
- dezvoltarea economică este generată de politici care au ca rezultat crearea de noi locuri de muncă;
- dezvoltarea economică poate fi măsurată prin factori care indică nivelul bunăstării cetățenilor precum nivelul veniturilor și alți factori care reflectă calitatea vieții;
- dezvoltarea economică poate fi măsurată prin intermediul unor indicatori ai forței de muncă precum nivelul șomajului și caracteristicile ocupaționale;

- în termeni generali, dezvoltarea economică poate fi măsurată prin „indicatori care ar surprinde integrat aspectele de infrastructură, ocupare, mediu și viață socială”.

Ultima variabilă a ghidului de interviu era legată de *factorii care influențează dezvoltarea economică locală* (Care sunt factorii care credeți că influențează decisiv (pozitiv sau negativ) dezvoltarea economică a unei comunități?).

Mulți dintre cei intervievați (aproximativ două treimi) au făcut referire la răspunsurile date la punctul 4, sau variabila factorilor de influență a performanței financiare a autorităților locale. Cu toate că am fost oarecum nemulțumiți inițial de cantitatea de factori ce puteau fi extrași din răspunsurile la această întrebare, suntem extrem de mulțumiți că majoritatea experților intervievați achiesează opiniei noastre legată de existența unei legături între dezvoltarea economică a comunității și performanța financiară a autorităților locale, validând astfel una din principalele direcții de cercetare ale studiului.

Dacă uni dintre respondenți au ținut să reafirme anumite afirmații făcute anterior, dar în contextul acestui factor – „țin să mă repet, un element foarte important este atragerea fondurilor europene”, în mare parte răspunsurile au fost concise și precise, factorii principali identificați fiind: stabilitatea economică, evoluția prețurilor, politica fiscală, investițiilor.

În unele dintre opinii, factorii au fost reuniți în formulări generale: „dezvoltarea economică este influențată pozitiv de realizarea infrastructurii, creșterea investițiilor care au ca rezultat crearea de noi locuri de muncă și asigurarea unui nivel de trai superior”.

În concluzie, utilizarea acestui instrument s-a dovedit foarte potrivită cercetării noastre în sensul în care, pe baza răspunsurilor primite, completat cu analiza literaturii de specialitate, am reușit să stabilim indicatorii cei mai potriviți pentru modelul nostru, totodată confirmându-ne validitatea și utilitatea practică a cercetării.

4.3. Cercetare asupra transparenței autorităților administrației publice locale

Scopul și obiectivele cercetării

În analiza noastră asupra performanței financiare am decis integrarea rezultatelor unui studiu mai larg realizat asupra gradului de transparență al autorităților locale realizat în anul 2013. Scopul acestei analize îl reprezintă identificarea nivelului de transparență al autorităților locale a celor 102 municipii, prin evaluarea modului în care autoritățile locale își îndeplinesc obligațiile referitoare la informarea cetățenilor în domeniul finanțelor locale.

Cercetarea a fost concepută în așa fel încât să ofere posibilitatea identificării cât mai precise a nivelului de transparență a finanțelor locale, pe baza unei analize a website-urilor instituțiilor publice.

Rezultatele acestei analize au fost ulterior transpuse într-un indicator al transparenței autorităților municipale, indicator parte a indicelui performanței financiare.

Motivația cercetării

Considerăm comunicarea activității și a rezultatelor autorității un element foarte important care reflectă capacitatea administrativă/ managerială a instituției. Asemenea inițiative de transparentizare a finanțelor locale sunt parte a procesului de implicare a membrilor comunității în procesul de luare a deciziilor (ca primă etapă, cea de informare), reprezentând una dintre cele mai importante etape ale fundamentării procesului de luare a deciziilor.

Cercetarea încearcă să identifice modul în care autoritățile își îndeplinesc obligațiile legale privind comunicarea dar și observarea anumitor practici pozitive prin care autoritățile încearcă să diversifice modalitățile prin care cetățenii sunt implicați în procesul de luare a deciziilor.

Metodă și instrument de cercetare

Metoda utilizată în această etapă a cercetării este cea a analizei documentelor, instrumentul de cercetare reprezentându-l grila de analiză a informațiilor publicate pe website-urilor autorităților locale a municipiilor.

Baza construcției instrumentului de cercetare a fost aceea a obligaților legale ale autorității administrației publice în privința comunicării și accesului la informații de interes public:

- Legea 52/2003 privind transparența decizională;
- Legea 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public;
- Legea 273/2006 a finanțelor publice locale.

Dacă Legea 52/2003 privind transparența decizională stabilește un cadrul general al transparenței autorităților administrației publice, Legea 544/2001 conține reglementări precise legate de documentele și situațiile financiare pe care autoritățile administrației publice locale sunt obligate să le comunice. Astfel, articolul 5 al acestei legi statuează că „fiecare autoritate sau instituție publică are obligația sa comunice din oficiu următoarele informații de interes public: ... e) sursele financiare, bugetul și bilanțul contabil; f) programele și strategiile proprii”.

Din perspectiva reglementativă a cercetării noastre Legea 273/2006 a finanțelor publice locale stabilește obligațiile concrete privind publicarea situațiilor financiare pe site-urile instituțiilor publice. Articolul 76 al acestei legi are următoarele prevederi:

„(1) Ordonatorii principali de credite ai instituțiilor publice locale au obligația publicării pe paginile de internet ale unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale a următoarelor documente și informații:

a. proiectele bugetelor prevăzute la art. 1 alin. (2) supuse consultării publice, inclusiv anexele acestora, în maximum două zile lucrătoare de la supunerea spre consultare publică;
b. comunicările prevăzute la art. 57 alin. (2^1), în maximum 5 zile lucrătoare de la primire;
c. bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2) aprobate, inclusiv anexele acestora, în maximum 5 zile lucrătoare de la aprobare;

d. situațiile financiare asupra execuției bugetare trimestriale și anuale aferente bugetelor prevăzute la art. 1 alin. (2), inclusiv plățile restante, în maximum 5 zile lucrătoare de la depunerea la direcțiile generale ale finanțelor publice;
e. bugetul general consolidat al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, întocmit potrivit metodologiei aprobate prin ordin comun al ministrului administrației și internelor și al ministrului finanțelor publice, în maximum 5 zile lucrătoare de la prezentarea în consiliul local;
f. registrul datoriei publice locale, precum și registrul garanțiilor locale, actualizate anual, până la data de 31 ianuarie a fiecărui an;
g. programul de investiții publice al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale în maximum 5 zile lucrătoare de la aprobare"(OUG 63/2010).

Pornind de la acesta bază, construcția instrumentului a devenit una mai complexă, încercând a identifica multiple aspecte ale transparenței activității administrației locale. Astfel au fost realizate 2 dimensiuni, una destinată finanțelor publice locale (buget local, datorie publică, plata taxelor și impozitelor locale, implicarea cetățenilor) și alta referitoare la vizibilitatea inițiativelor de management strategic prin intermediul a 16 variabile.

Variabile analizate*:*

- existența unei secțiuni destinate bugetului local, vizibilitatea acesteia, tip de informații postate în această secțiune, actualitatea datelor;
- existența informațiilor referitoare la atragerea de finanțări nerambursabile;
- existența informațiilor referitoare la datoria publică și tipul acestora;
- plata online a taxelor și impozitelor locale și modul în care se realizează;
- implicare a cetățenilor în planificare și procesul bugetar;
- existența unei strategii de dezvoltare și vizibilitatea procesului de planificare strategică[1].

[1] Toate variabilele parte a studiului asupra transparenței sunt prezentate în detaliu în anexele acestei teze.

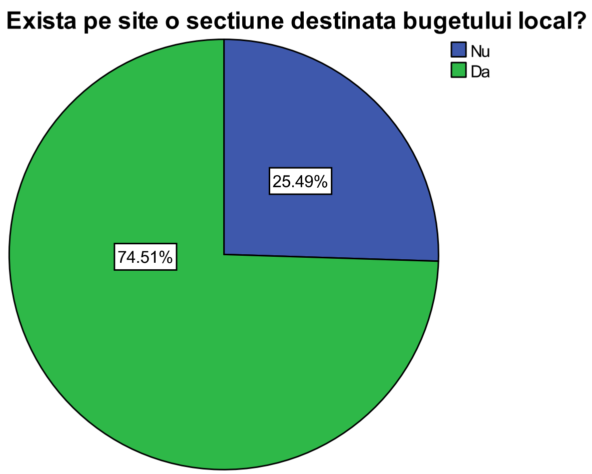
Etapa de culegere a datelor s-a desfășurat în anul 2013, ulterior datele fiind procesate prin intermediul programului SPSS. Cu ajutorul acestui program am realizat frecvențe dar și calcularea scorurilor pentru indicatorul transparenței autorităților municipale, indicator parte a indicelui performanței financiare.

Analiza datelor

Analiza datelor a presupus doar partea de realizare a unor frecvențe pentru a observa aspectele mai interesante pentru teza de față, cele legate de datele financiare publicate și vizibilitatea procesului de planificare strategică.

Prima variabilă a cercetării se referea la existența sau nu a unei secțiuni pe site-ul municipiului destinată bugetului local sau informațiilor financiare.

Figură 17 *– Frecvențe existență secțiune buget local*



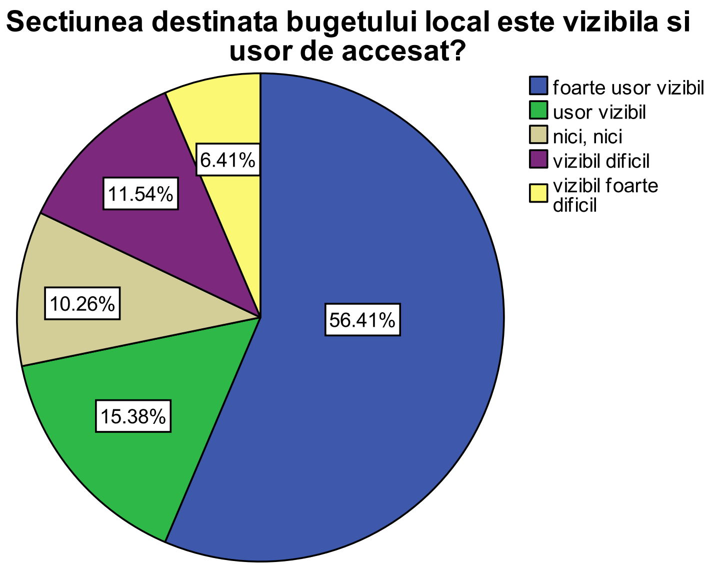
Sursa: prelucrare proprie

Majoritatea siteurilor autorităților municipale (75%) dețin o secțiune destinată bugetului local, iar 25% nu au secțiunea respectivă. Una din limitele cercetării a fost legată de faptul că în perioada realizării studiului în cazul unui număr important de siteuri informațiile financiare nu erau accesibile, iar în alte cazuri singura sursă unde acestea putea fi identificate fiind un set de hotărâri ale consiliului local

de aprobare a bugetelor autorităților municipale, identificarea fiind posibilă după o căutare extrem de amănunțită. Considerăm această practică drept una total netransparentă, cetățenii obișnuiți fiind evident privați de informații clare. Acesta este și motivul pentru care unele dintre municipalități nu au primit punctaj.

În ceea ce privește vizibilitatea și accesul facil a secțiunii destinate bugetului local, în cazul acestei variabile am utilizat o scală de la 1 la 5, unde 5 însemna foarte vizibil și ușor de accesat iar 1 foarte dificil.

Figură 18 *– Frecvențe vizibilitate secțiune buget local*



Sursa: prelucrare proprie

Un procent de 56%, majoritatea siteurilor autorităților analizate au secțiuni foarte ușor vizibile, doar în cazul a 6% dintre siteuri secțiunile fiind foarte dificil de accesat și greu vizibile.

Următoarele variabile parte a secțiunii studiului sunt legate de publicarea informațiilor referitoare la bugetul aprobat și contul de execuție bugetară, existența datelor pentru mai mult de 2 ani și actualitatea acestora.

În cazul aducerii la cunoștința publică a bugetului local în secțiunea destinată bugetului local, media răspunsurilor a fost (73%) ceea ce înseamnă că în cazul majorității autorităților este adus la cunoștința publică bugetul local în această secțiune.

Cu privire la aducerea la cunoștința publică a contului de execuție bugetară în secțiunea destinată bugetului local, doar în cazul a 52% dintre municipalități, contul de execuție bugetară este adus la cunoștința publică.

În ceea ce privește publicarea datelor pe o perioadă mai lungă, doar în 61% din cazuri sunt disponibile date pe o perioadă mai lungă de 2 ani, iar doar în cazul a 56% din municipalități datele referitoare la buget sunt actuale, și doar 31% din municipalități aveau publicate date actuale referitoare la contul de execuție bugetară, un procent sub așteptări. În cadrul analizei au fost considerate ca și actuale prezența pe site a datelor pe 2012 pentru contul de execuție aprobat și bugetului pe 2013, analiza fiind realizată în a doua jumătate a anului.

Alte variabile analizate au fost legate de prezența pe site a datelor referitoare la bugetele unităților din subordine, informații referitoare la atragerea de finanțări nerambursabile (54% dintre municipalități prezintă informații despre implementarea unor proiecte cu finanțare nerambursabilă).

În ceea ce privește informații referitoare la datoria publică, 57% din municipalități prezintă date referitoare la această variabilă. În momentul în care am calculat scorul acestei variabile în cel final am luat în considerare utilizarea sau neutilizarea instrumentelor datoriei publice de către fiecare autoritate locală. Variabilele acestei subsecțiuni erau legate de respectarea cadrului legal ce sublinia obligativitatea publicării informațiilor referitoare la valoarea împrumuturilor contractate (37% dintre siteuri conțineau informații), grad de îndatorare (33% dintre siteuri conțineau aceste informații), serviciul datoriei publice (tot în cazul a 33%), dobânzi, comisioane și costuri aferente (34% care dețin informații).

Un alt punct de interes al cercetării este legat de posibilitatea de a plăti online taxele și impozitele locale și ușurința apelării la acest

serviciu. Doar în cazul a puțin peste 40% din siteuri exista această posibilitate, în cazul acestora 65% având asemenea serviciu foarte ușor de accesat și doar 7% dificil sau foarte dificil de accesat. Alte variabile analizate au fost legate de posibilitatea de a plăti taxele prin intermediul siteului propriu sau prin alte instrumente precum „ghișeul.ro" sau alte platforme.

A doua subdimensiune a studiului era destinată capacităților de management strategic și implicare a cetățenilor, măsurată prin intermediul a 4 variabile – existența pe site a unor elemente vizibile de implicare a cetățenilor în alocarea resurselor bugetare (doar 10% din municipalități aveau așa ceva), existența pe site a unei strategii de dezvoltare pentru perioada anterioară (existente în 50% din cazuri) și existența pe site a unei strategii de dezvoltare pentru perioada actuală (prezente în cazul a 60% din municipalități), sau vizibilitatea unor eforturi de planificare pentru perioada actuală sau următoare (60% din cazuri).

Scorurile celor două subdimensiuni (Buget local/Datorie publică și Management strategic, ulterior calculând un scor final) am au fost obținute prin intermediul programului SPSS, mai precis funcția „compute variable" (funcție care calculează o nouă variabilă pe baza variabilelor care o vor compune). Am creat 3 variabile compozite (generale, totale) pentru capitolele „Buget local/Datorie publică" și „Management Strategic", dar și una generală pentru acestea două, o variabilă totală pe cele două subdimensiuni. Mai exact, am luat variabilele din capitolul „Buget local/Datorie publică", generând o variabilă finală, compozită, denumită generic „Buget_local". La fel am procedat și în cazul capitolului „Management strategic" și în cazul variabilei generale pe cele două capitole, variabilă generală ce a fost utilizată apoi în cadrul indicelui.

Variabila generată are scoruri între 0 și 1, unde 0 reprezintă absența informațiilor de pe siteurile autorităților locale iar 1 reprezintă punctajul maxim care poate fi obținut și care indică un grad maxim de transparență din punctul de vedere al analizei noastre.

Deși această cercetare este parte a unui studiu mai larg, am considerat utile rezultatele acestuia referitoare la publicarea informațiilor financiare, implicarea cetățenilor și capacitățile de management strategic, observabile prin una din interfețele utilizate de autoritățile locale în interacțiunea cu cetățenii. Considerăm un asemenea mijloc de comunicare ca fiind foarte important. Din rezultatele cercetării observăm că procentul de utilizare corectă al acestui instrument este unul destul de scăzut, ceea ce pentru nivelul municipal este o problemă importantă. Datorită limitelor cercetării, exprimate anterior în cadrul acestui subcapitol rezultatele au fost concentrate în cazul unui singur indicator.

4.4. Analiza performanței financiare a autorităților locale și a gradului de dezvoltare economică a comunităților

4.4.1. Căi și instrumente de analiză a performanței și dezvoltării locale în România

În cadrul cercetării noastre, din perspectiva clasificării pe baza tipurilor de documente, am apelat la:

- *analiza documentelor oficiale* – raportări ale instituțiilor autorităților locale precum execuția bugetelor locale, bilanțul, contul de rezultat patrimonial, situația activelor și datoriilor, documente obținute de pe site-urile instituțiilor publice, Prognoze în profil teritorial ale Comisiei Naționale de Prognoză;
- *analiza statisticilor oficiale* ale Institutului Național de Statistică, datele Recensămintelor Populației din anii 2002 și 2011;
- *analiza datelor secundare* – date obținute din bazele de date ale instituțiilor publice – Tempo-Online și Edemos ale INS și din baza de date a Direcției pentru Politici Fiscale și Bugetare Locale (DPFBL) a Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP), Ministerul Finanțelor Publice (MFP), Oficiul Național al Registrului Comerțului (ONRC), Oficii Județene ale Registrului Comerțului (OJRC);

- *analiza cantitativă de conținut* – am aplicat o grila de analiză a site-urilor celor 102 municipii

Colectarea datelor

Culegerea datelor necesare analizei performanței financiare a municipalităților a constat în accesarea datelor disponibile referitoare la situațiile financiare în prima fază de pe site-urile instituțiilor. Cum în cele mai multe dintre cazuri, site-urile administrațiilor locale nu conțineau toate datele de care aveam nevoie și care, conform legii, ar fi trebuit să fie disponibile, în faza a doua am recurs la solicitări telefonice, fără rezultate, în majoritatea cazurilor. O a treia fază a fost cea a solicitării datelor printr-o cerere oficială conform legii 544 privind liberul acces la informații de interes public, lipsită de asemenea de succes. Următoarea etapă de culegere a datelor a constat într-o adresă oficială către Ministerul Finanțelor Publice care a furnizat datele necesare cercetării noastre.

O sursă paralelă utilizată a fost baza de date a DPFBL (Direcția Pentru Politici Fiscale și Bugetare Locale) a MDRAP.

Am pornit în cercetarea de față conștienți că un asemenea demers comparativ nu poate fi unul simplu. Dificultățile unei asemenea cercetări rezultă de multe ori din faptul că, deși identificăm sau construim variabile extrem de interesante și de utile, faptul că o parte din datele necesare observării acestora nu sunt disponibile, împiedică utilizarea lor. Uniformitatea raportărilor financiare, sau lipsa acesteia este o problemă importantă. Am identificat inconsistențe între municipalități, dar și în cazul aceleiași municipalități între perioade diferite. Baza de date a DPFBL este de un real suport, recunoaștem totuși nevoia unei îmbunătățiri a acesteia în sensul uniformizării formatului între perioade, odată cu modificarea modalității de raportare a diverșilor indicatori. De asemenea modificarea formatului situațiilor financiar contabile este o altă sursă de noi dificultăți în colectarea datelor.

Pornind de la faptul că site-urile instituțiilor publice nu conțineau informații de interes public, care conform legii (atât celei a finanțelor publice locale, cât și cea a transparenței decizionale) trebuiau să fie postate online, conjugat cu identificarea în literatura de specialitate a unor modele care evaluau performanța și prin intermediul măsurării transparenței autorităților locale (GPP, S&P, Moody's și Fitch), am considerat oportună o cercetare disjunsă a nivelului de transparență al municipiilor românești și sa introducem în modelul nostru un indice al transparenței ca parte a dimensiunii capacității administrative a indicelui performanței financiare.

Limitele cercetării

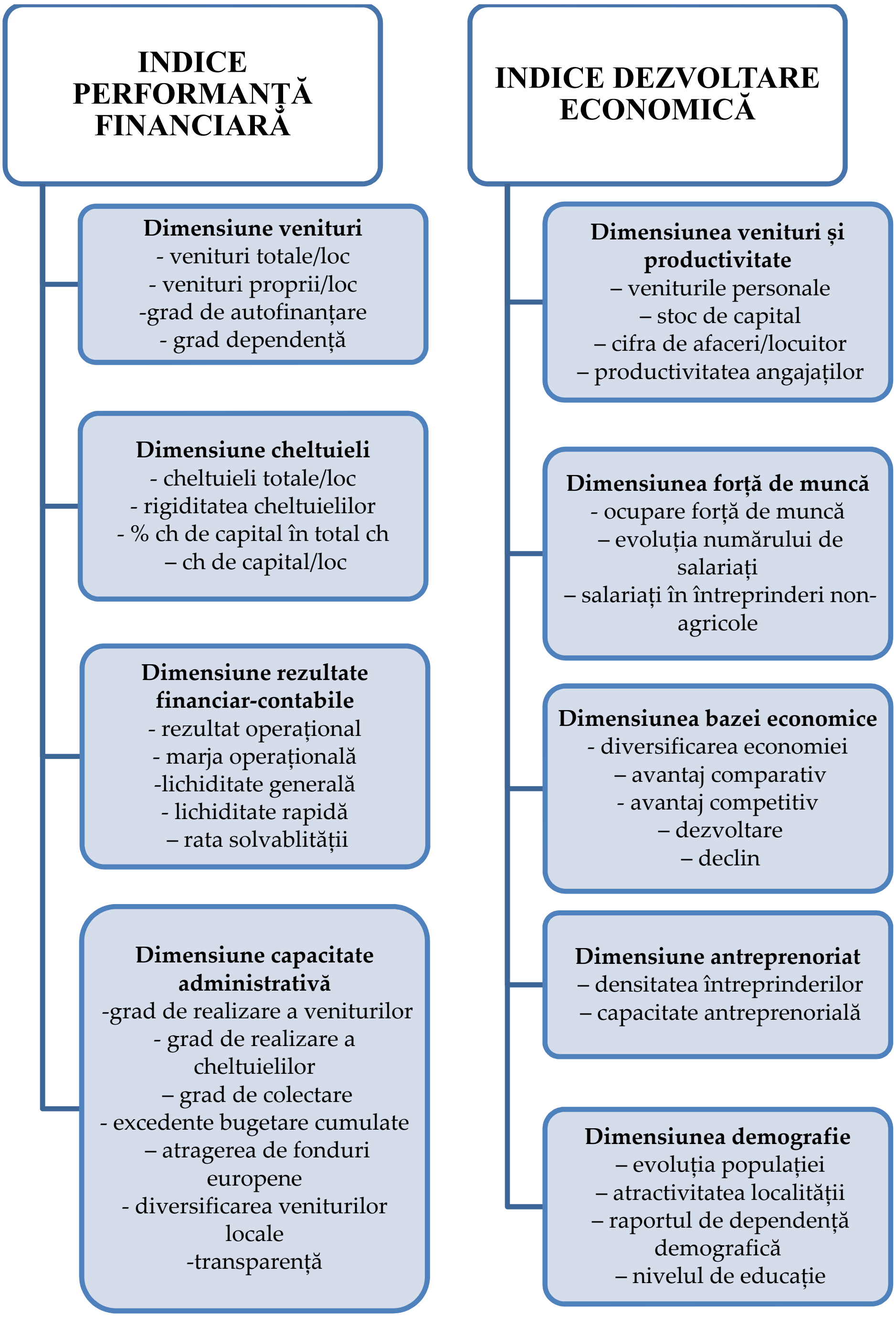
Limitele acestei cercetări sunt legate de tipologia datelor disponibile, utilizate la calcularea indicatorilor. Dacă, în marea lor majoritate indicatorii utilizează datele perioadei 2008-2013, în anumite cazuri am dispus de date pentru perioade mai scurte. O altă limită este legată de tipul de date disponibile la Registrul Comerțului, care vizează activitatea firmelor locale cu excepția celor administrate de Direcția Generală pentru Administrarea Marilor Contribuabili a ANAF (Agenția Națională de Administrare Fiscală). Acolo unde este cazul limitele cercetării au fost precizate în cazul fiecărui indicator.

Concepte

Scopul și obiectivele lucrării de față sunt legate de două concepte principale: performanță financiară și dezvoltare economică locală.

Fiecare din cele două concepte presupun calcularea câte unui indice, conceptele sunt descompuse în dimensiuni, iar fiecare dimensiune este alcătuită dintr-un set de indicatori. În cele ce urmează vom descrie cei doi indici, dimensiunile acestora, indicatorii, modul de calcul al acestora și sursa datelor utilizate.

Figură 19 *– Reprezentare grafică a indicilor, dimensiunilor și indicatorilor*



Sursa: prelucrare proprie

4.4.2. Instrumente utilizate în măsurarea performanței financiare și a gradului de dezvoltare economică

În cercetarea de față am avut în vedere construirea celor doi indici menționați în paragraful anterior, pe baza indicatorilor grupați în dimensiuni, indicatori al căror mod de calcul și grupare le prezentăm în continuare.

4.4.2.1.Indicele performanței financiare

Indicele performanței financiare este alcătuit din indicatori ai veniturilor, ai cheltuielilor, ai rezultatelor financiar-contabile și ai capacității administrative.

Indicatori ai veniturilor – Dimensiunea „venituri"

Venituri totale / locuitor

Acest indicator este menit a identifica și compara baza veniturilor autorităților locale relativ la populație sau la modificările acesteia. Utilizat în marea majoritate a modelelor și studiilor performanței financiare (FTMS, CICA, Wang et. al, 2003, Hendrick, 2004, FALR, 2003, ADECJR, 2004), acesta este un indicator al solvabilității la nivelul serviciilor (termen descris anterior) în modelul canadian și studiile ulterioare bazate pe acesta.

Sursa datelor: conturile de execuție bugetară, baza de date a DPFBL.

Venituri proprii / locuitor

Indicatorul venituri proprii pe locuitor poate fi văzut dintr-o dublă perspectivă – una în care acesta identifică resursele/veniturile pe care autoritățile le sustrag din economie prin intermediul taxelor, impozitelor și tarifelor (CICA, 2007), dar și dintr-o perspectivă care măsoară nivelul de vulnerabilitate al autorității locale. Un nivel redus de vulnerabilitate (ce presupune valori ridicate ale indicatorului) poate fi văzut și ca o amenințare asupra sustenabilității serviciilor publice din moment ce veniturile proprii vor trebui să înlocuiască resursele

provenite de la nivelul superior, lucru nu întotdeauna posibil și care, cu siguranță, generează nemulțumiri în rândul cetățenilor. Calculul în valori per capita ne permite o diferențiere clară între municipalități, putând astfel estima diferența între capacitatea autorităților de a își susține cheltuielile.

Sursa datelor: conturile de execuție bugetară, baza de date a DPFBL.

Grad de autofinanțare (autonomie financiară)

Gradul de autofinanțare este unul dinte cei mai importanți indicatori în opinia majorității modelelor analizate – ICMA, CICA, FALR, ADECJR, agenții rating. Institutul pentru Politici Publice remarcă faptul că „deși există mituri despre localități urbane cu bugete uriașe prin comparație cu altele, o analiză mai atentă arată că aceste localități își cresc bugetele prin diverse mecanisme de suplimentare de la bugetul central și nu fac eforturi să își lărgească paleta veniturilor proprii" (IPP, 2010, p.34).

Deși în majoritatea cazurilor măsurat ca raport între veniturile proprii și cele totale, în opinia noastră, este mai bine ca acest indicator să fie măsurat ca grad de acoperire a cheltuielilor totale din venituri proprii:

$$GA = \frac{V\ proprii}{Cheltuieli\ totale} \times 100.$$

Valori ale indicatorului cât mai aproape de 100% sunt dezirabile și arată o capacitate ridicată de autofinanțare – un nivel ridicat de fonduri generate din surse proprii, este indiciul unei creșteri economice sănătoase, fundamentate pe o bază largă de plătitori de taxe (cetățeni și firme) (Heroiu et al., 2013). Acest indicator este influențat de baza de impozitare existentă la nivel local, veniturile provenite de la nivel central dar și de sumele atrase din finanțări nerambursabile, din moment ce un volum ridicat al ultimelor două vor reduce ponderea veniturilor proprii.

Sursa datelor: conturile de execuție bugetară, baza de date a DPFBL.

Grad de dependență față de bugetul central

Acest indicator este calculat după formula:

$$GD = \frac{Venituri\ provenite\ de\ la\ nivelul\ central}{Total\ venituri} \times 100,$$

și ne arată gradul de dependență al unei autorități locale față de transferurile guvernamentale.

Canada Institute of Chartered Accountants (1997) plasează acest indicator în dimensiunea vulnerabilității, care măsoară gradul în care o autoritate locală devine dependentă, implicit vulnerabilă, la surse de finanțare aflate în afara controlului sau posibilității de influență. Într-o altă interpretare, Agenția Standard & Poor's (2014) măsoară prin intermediul acestui indicator predictibilitatea transferurilor guvernamentale, dar și nivelul de susținere financiară acordat în situații extraordinare. Un nivel ridicat al acestora trebuie să fie considerat drept un semnal de alarmă datorită faptului că municipalitățile se expun astfel unor riscuri importante. Un grad de dependență ridicat presupune expunerea autorității locale la decizii luate de alte persoane/entități care nu au aceeași miză în cazul reducerii serviciilor oferite comunității (Maher și Nollenberger, 2009, p. 63).

Considerăm extrem de util un indicator al dependenței față de bugetul central, din mai multe motive. În primul rând putem considera că transferurile provenite de la nivelul central acționează ca resurse adiționale în întărirea poziției financiare a municipalităților, compensând într-o anumită măsură disparitățile în ceea ce privește capacitatea financiară. Formula de alocare a cotelor și sumelor defalcate din impozitul pe venit, care se atribuie invers proporțional cu capacitatea financiară a municipalității, susține caracterul incert de venit propriu al cotelor defalcate din impozitul pe venit. Pe de altă parte, transferurile provenite de la nivelul central pot influența negativ situația finanțelor locale, putând afecta atât competitivitatea locală, cât și spiritul antreprenorial, în sensul în care o dependență prelungită de bugetul central poate acționa ca un vector al ineficienței, pe când o diversificare a veniturilor și axarea pe venituri proprii pot forța autoritățile locale să fie mai inovative și totodată eficiente în furnizarea serviciilor publice.

Sursa datelor: conturile de execuție bugetară, baza de date a DPFBL.

Indicatori ai cheltuielilor – Dimensiunea „cheltuieli”

Total cheltuieli / locuitor

Acest indicator compară nivelul cheltuielilor realizate de autoritățile locale luând în considerare și dimensiunea modificării populației. Este un bun indicator al nivelului de bunuri și servicii furnizate de administrația locală cetățenilor comunității. Indicatorul poate fi privit și dintr-o perspectivă dinamică – a observării creșterii sau scăderii cheltuielilor în termeni reali de-a lungul unei perioade.

Sursa datelor: conturile de execuție bugetară, baza de date a DPFBL.

Rigiditatea cheltuielilor

Acest indicator (propus de ADECJR, 2004 și preluat de sistemul de indicatori cu privire la execuția bugetelor locale al Ministerului Finanțelor) este menit a determina cât de limitată este o administrație locală în ceea ce privește modul în care poate aloca fondurile publice, pornind de la premisa că, în primul rând, trebuie să se asigure funcționarea proprie și a autorităților din subordine. Indicatorul se calculează după formula:

$$Rigiditatea\ cheltuielilor = \frac{Cheltuieli\ de\ personal}{Cheltuieli\ totale} \times 100,$$

iar valorile dezirabile trebuie să fie cât mai mici. Indicatorul este foarte util nu doar în analize comparative, ci și în cazul diagnozei organizaționale (care poate merge în detaliu, la analiza indicatorului în interiorul capitolelor bugetare) pentru a identifica și gradul de eficiență al administrației locale, comparând cheltuielile de natura salarială cu performanța angajaților.

Sursa datelor: conturile de execuție bugetară, baza de date a DPFBL.

Indicatorii capacității de investire

Acești indicatori sunt un bun proxy pentru importanța pe care o administrație locală o acordă dezvoltării locale prin intermediul investi-

țiilor. Sistemele de măsurare ale FALR și ADECJR acordă o importanță ridicată indicatorilor iar Hendrick (2004) utilizează acești indicatori în cadrul dimensiunii referitoare la capacitatea de reacție a municipalității. Indicatorii se calculează după următoarele formule:

$$Capacitatea\ de\ investire = \frac{Cheltuieli\ de\ capital}{Cheltuieli\ totale} \times 100,$$

$$Cheltuieli\ de\ capital\ pe\ locuitor = \frac{Cheltuieli\ de\ capital}{Populație}.$$

Cei 2 indicatori ai capacității de investire presupun calculul ponderii în total dar și per capita, pentru a putea observa atât importanța pe care o acordă autoritatea unui asemenea tip de cheltuială, dar și nivelul de investiții publice de care beneficiază comunitatea.

Sursa datelor: conturile de execuție bugetară, baza de date a DPFBL.

Indicatori de rezultat – Dimensiunea rezultatelor financiar-contabile

Rezultatul (excedentul sau deficitul) operațional

Indicatorul rezultatului operațional este unul utilizat în multiple modele și cercetări (FALR, 2003, Ammar, 2001 etc.), oportunitatea introducerii lui în cadrul indicelui performanței financiare a reieșit și ca urmare a interviurilor aplicate în cadrul cercetării. Interpretarea rezultatelor presupune o analiză în detaliu a valorilor înregistrate de indicator în perioada analizată. Persistența deficitelor operaționale (cheltuieli operaționale mai mari decât veniturile operaționale) reprezintă un motiv de îngrijorare prin faptul că acestea pot să devină structurale (Ammar, 2001). Înregistrarea consecutivă, pentru mai multe perioade de timp, a unor valori negative este un real semn de îngrijorare în ceea ce privește performanța financiară a autorității – în acest sens agențiile de rating sunt îngrijorate atunci când se înregistrează 2 ani consecutivi cu deficite, dacă deficitul unui an este mai mare decât cel al anului precedent, sau dacă se înregistrează deficite anormale mai mari de 5-10 procente (Maher și Nollenberger, 2009, p. 63).

Sursa datelor: Contul de rezultat patrimonial, Ministerul Finanțelor Publice.

Marja operațională (raportul echilibrului operațional brut)

Acest indicator măsoară capacitatea autorității de a menține cheltuielile operaționale sub nivelul veniturilor operaționale și, astfel, de a genera surplusuri necesare cheltuielilor de capital și amortizării datoriilor. Indicatorul este calculat după formula:

$$MO = \frac{Venituri\ operationale - Cheltuieli\ operationale}{Venituri\ operationale},$$

valori ridicate ale acestuia arătând un grad ridicat de flexibilitate bugetară. Indicatorul este unul comun, fiind menționat în sistemele ICMA, FALR și utilizat în evaluările ratingurilor municipale ale Fitch și Moody's. Considerăm util acest indicator cu mențiunea că, la fel ca și în cazul indicatorului rezultatului operațional, valori reduse sau negative înregistrate în anumite perioade de timp nu sunt de natură a îngrijora – există posibilitatea ca în anumiți ani autoritățile locale să genereze rezerve pentru eventuale cheltuieli de capital ulterioare (înregistrând astfel marje operaționale ridicate), în momentul utilizării acestora indicatorul putând avea valoare negativă. Acest indicator trebuie corelat cu nivelul rezervelor autorităților locale pentru o corectă interpretare.

Sursa datelor: Contul de rezultat patrimonial, Ministerul Finanțelor Publice.

Indicatori ai lichidității și solvabilității

Rata lichidității generale

Indicatorii nivelului de lichiditate utilizați de majoritatea modelelor instituționale analizate anterior (ICMA, CICA, Kloha et al., Brown, Hendrick). Rata lichidității generale se calculează după formula:

$$RLG = \frac{Active\ curente}{Datorii\ curente} \times 100.$$

Opiniile legate de interpretarea acestui indicator diferă, în unele cazuri o lichiditate favorabilă este cuprinsă între 200 și 250% (Bătrâncea, 2008) sau valoare peste 100% care presupune o trezorerie suficientă care ar asigura entității protecția față de creditori (Macarie, 2013).

Sursa datelor utilizate pentru calculul acestor indicatori: Bilanțul unităților administrativ-teritoriale, Ministerul Finanțelor Publice.

Rata lichidității curente

Acest indicator (utilizat printre alții și de Wang, Dennis și Tu, 2003, pentru a evalua dimensiunea solvabilității lichidităților conform modelului CICA, 1997), este supranumit și testul acid sau quick ratio, fiind calculat după formula:

$$QR = \frac{Active\ curente - Stocuri}{Datorii\ curente} \times 100.$$

Indicatorul evidențiază capacitatea activelor curente de a participa la finanțarea datoriilor curente. În mediul privat, deseori această rată este subunitară, un nivel de confort optim reprezentându-l valorile peste 50%, sau peste 80% în alte cazuri. Este de așteptat ca în sectorul public valorile să fie mai mari.

Sursa datelor utilizate pentru calculul acestor indicatori: Bilanțul unităților administrativ-teritoriale, Ministerul Finanțelor Publice.

Rata solvabilității generale

Rata solvabilității generale este calculată după formula:

$$RSG = \frac{Active\ totale}{Datorii\ totale} \times 100,$$

și exprimă capacitatea unei entități de a face față obligațiilor pe termen lung, în speță capacitatea activelor de a acoperi datoriile totale ale organizației. Indicatorul este utilizat de către agențiile de rating în cadrul modelelor proprii dar și de ICMA și Bătrâncea și Bechiș (2013).

Sursa datelor utilizate pentru calculul acestor indicatori: Bilanțul unităților administrativ-teritoriale, Ministerul Finanțelor Publice.

Indicatori ai capacității administrative – Dimensiunea „capacitate administrativă"

Gradul de realizare a veniturilor

Acest indicator măsoară capacitatea autorității locale de a prevedea veniturile ce vor fi obținute într-un an bugetar. Indicatorul se

calculează ca raport între încasările realizate și valorile creditelor bugetare definitive, având ca sursă a datelor contul de execuție al bugetului local, secțiunea venituri. Acesta este unul din indicatorii considerați a fi cei mai importanți în opinia experților intervievați, indicatorul fiind utilizat și în modelul FTMS.

Gradul de realizare a cheltuielilor

Indicatorul realizării cheltuielilor măsoară capacitatea autorității locale de a prevedea corect efectuarea cheltuielilor. Indicatorul se calculează ca raport între valorile plăților efectuate și cele ale creditelor bugetare definitive, având ca sursă a datelor contul de execuție al bugetului local, secțiunea cheltuieli.

Grad de colectare

Gradul de colectare este unul din indicatorii performanței manageriale a unei autorități locale, în special al capacității autorității de a stabili și colecta corect veniturile (ceea ce implică, în fapt, totalitatea etapelor asietei fiscale – evaluarea materiei impozabile, stabilirea subiecților impozitului, dimensionarea și încasarea). Indicatorul se măsoară ca raport între sumele propuse a fi colectate și cele colectate efectiv. Sursa datelor pentru acest indicator o constituie datele aferente municipiilor din baza de date a DPFBL, referitoare la fundamentare alocării sumelor și cotelor defalcate.

Excedente bugetare cumulate

Analiza modelelor și studiilor în domeniul performanței financiare municipalităților americane abordează problematica rezervelor autorităților, așa-numitele „rainy days funds” în cadrul dimensiunii capacității manageriale a modelului de analiză (Hou, Moynihan și Ingraham, 2002; Hendrick, 2004). Indicatorul a fost menționat și în cazul unuia dintre interviurile aplicate, referirea se făcându-se la fondul de rulment al administrațiilor locale, denumire (disponibil din fondul de rulment) modificată în anul 2010, ulterior acestei perioade acesta fiind

identificabil în situația activelor și datoriilor instituției sub denumirea de „excedent cumulat al bugetelor locale". Sursa datelor: Situația activelor și datoriilor, Ministerul Finanțelor Publice.

Atragerea de fonduri prin proiecte cu finanțare nerambursabilă

Acest indicator este calculat ca raport între cheltuielile unității administrativ-teritoriale și numărul de locuitori. Am ales să facem referire la cheltuielile cu proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile în locul veniturilor, datorită faptului că suma cheltuielilor este un indicator mai fidel al valorii proiectelor contractate de autoritatea locală datorită includerii sumelor avansate și încă nerambursate de autoritățile contractante, totodată multe dintre proiecte presupun cofinanțare din partea beneficiarului (veniturile necuprinzând această categorie).

Sursa datelor: conturile de execuție bugetară, baza de date a DPFBL.

Indicatorul diversificării veniturilor locale

Chernick, Langley și Reschovsky (2011) utilizează un indicator al diversificării veniturilor definind diversificarea drept procent al veniturilor din surse proprii colectate din alte surse decât impozitele pe proprietate. Aceștia creează un indice al diversificării care utilizează următoarea formulă:

$$Indicele\ diversitatii = 1 - \left(\frac{Venituri\ din\ impozite\ şi\ taxe\ pe\ proprietate}{Total\ Venituri\ din\ surse\ proprii}\right).$$

Autorii au identificat un nivel mai ridicat al veniturilor per capita în cazul municipalităților care dețin un mix diversificat de surse de venituri, susținând că o municipalitățile cu un sistem de venituri diversificat sunt mai eficiente.

Cu toate că sistemul fiscal aplicabil municipalităților americane este diferit, putem adapta formula diversificării contextului autorităților locale românești. Veniturile din impozite și taxe pe proprietate cuprind, în interpretarea noastră pentru acest indicator, și impozitele pe mijloacele de transport. Categoria total venituri din surse proprii nu

conține venituri proprii cotele și sumele defalcate din impozitul pe venit, aliniindu-ne opiniei conform căreia veniturile proprii pure nu iau în calcul acele venituri asupra cărora administrația locală nu are putere de decizie (Profiroiu și Profiroiu, 2007, ADECJR, 2008).

Astfel, noua formulă de calcul devine:

$$Indicele\ diversitatii = 1 - \left(\frac{Venituri\ din\ impozite\ și\ taxe\ pe\ proprietate + Cote\ defalcate\ din\ impozitul\ pe\ venit}{Total\ Venituri\ proprii}\right).$$

O problemă care ar putea interveni în cazul acestui indicator al diversității este faptul că aceste surse de venituri proprii pot fi considerate ca având o elasticitate ridicată, ceea ce presupune un risc mai mare de diminuare în perioadele de criză. Din acest motiv am ales să analizăm datele anilor 2010-2013, anii în care economia s-a aflat în recesiune astfel că ne așteptăm la un efect important asupra valorilor indicatorului, dar efectele sunt generalizate la nivelul tuturor municipalităților. Totodată acest indicator ne poate ghida în identificarea acelor municipalități care au fost afectate mai puțin de perioada economică nefastă.

Sursa datelor: conturile de execuție bugetară completate cu informații oferite de Ministerul Finanțelor Publice, baza de date a DPFBL.

Indicatorul transparenței autorității locale

Considerăm un indicator al nivelului transparenței drept foarte util în cazul măsurării performanței financiare. Ideea utilizării acestuia a venit odată cu etapa de culegerea a datelor, unde am întâmpinat o serie de dificultăți.

Studiul literaturii de specialitate a confirmat importanța unui asemenea indicator – analiza noastră ne-a permis să observăm faptul agențiile de rating pun accent pe gradul de transparență al autorității (S&P și Fitch includ transparența autorității locale ca și subdimensiune a cadrului instituțional, în timp ce Moody's o include la dimensiunea Guvernanță și management). Agenția Moody's analizează în detaliu transparența și calitatea informației oferite publicului, mai exact

disponibilitatea și acuratețea informațiilor din documentele financiare (Moody's, 2013, pp. 12-14).

Analiza transparenței autorităților municipale românești, s-a realizat pe baza măsurării unui număr de 16 variabile, iar scorul indicatorului se obține ca medie a valorilor acestora. Prezentarea cercetării realizate asupra nivelului de transparență a fost realizată anterior, în acest capitol.

4.4.2.2. Indicele dezvoltării economice

Nevoia de a identifica nivelul dezvoltării economice și sociale a fost resimțită de mulți cercetători ai științelor sociale. De aceea suntem conștienți că un efort de construire a unui indice care să oglindească fidel nivelul dezvoltării economice al municipalităților este dificil. Din acest motiv am realizat o atentă analiză a literaturii de specialitate pentru a identifica cei mai potriviți indicatori care să măsoare diversele valențe ale dezvoltării economice locale.

Compatibilitatea măsurării dezvoltării economice a comunităților cu studierea performanței financiare a autorităților locale ale acestora este dovedită de abordările studiilor măsurării performanței, analizate anterior. Astfel, organizația Municipal Finance Officers Association (MFOA) realizează un studiu în 1978 (Rosenberg și Stallings, 1978) ce are la bază un set de 29 indicatori, una dintre categoriile analizate fiind vitalitatea economică a comunității. ICMA, prin al său Financial Trends Monitoring System (2003), analizează ca dimensiune separată, cea a factorilor de mediu, pe baza unor indicatori demografici, ai veniturilor, ai forței de muncă, ai activității economice, inflației și șomajului. Modelul CICA (1997) utilizează, de asemenea, indicatori ai mediului extern în care operează autoritatea locală, care evaluează starea economiei localității.

Hendrick (2004) construiește o dimensiune legată de caracteristicile socioeconomice ale mediului în care activează autoritatea, realizând un „indice al bogăției" (wealth index), considerând acest aspect unul foarte important prin prisma faptului că mediul economic creează cererea de servicii publice (sănătate, educație, cultură) căreia autoritatea

locală trebuie să-i răspundă adecvat. Wang și ceilalți (2007) utilizează așa-numitul *economic momentum index* – care reunește variabile socio-economice precum: populația, venitul personal și evoluția nivelului acestuia, produsul intern brut al statului, evoluția populației într-o anumită perioadă, procentul modificării numărului de salariați, procentul modificării venitului personal, creând alți doi indici ai evoluției economice, care măsoară evoluțiile indicatorilor menționați aici raportat la un nivel de referință, pe o perioadă de timp. Sohl și ceilalți (2008) analizează performanța financiară a municipalităților americane doar după ce le grupează pe acestea în cohorte pe baza a 24 de variabile socio-economice precum: dimensiunea populației, teritoriu, caracteristicile comunității, venituri, venitul median al gospodăriilor, rata șomajului, sărăcie, conectivitate. Același tip de indicatori sunt utilizați și de către Ammar et al. (2001) în evaluarea situației economice; autorii măsoară capacitatea comunității de a suporta impozitele și taxele (evaluată prin intermediul valorii proprietăților, veniturilor populației și consumului), acordând o importanță aparte gradului de diversificare al economiei locale. Carmeli (2007) adoptă abordarea specifică teoriilor locaționale și atracției (prezentate în capitolul legat de teorii ale dezvoltării economice locale) considerând comunitățile locale drept entități economice ce-și urmăresc propriul interes, acela de a-și îmbunătăți situația financiară prin atragerea și reținerea indivizilor și a firmelor, și de a le face pe acestea să aleagă o anumită localitate în dauna alteia, ceea ce va duce în timp la creșterea bazei locale de impozitare. Zafra și ceilalți (2010, 2011) evaluează separat variabilele socio-economice precum venitul/cap de locuitor, nivelul șomajului și creează mai mulți indicatori compoziți: un indice al activității industriale și unul activității turistice. Nu în ultimul rând, agențiile de rating (S&P, Moody's și Fitch), în modelele lor de analiză, consacră o dimensiune separata caracteristicilor economiei locale. Astfel, capacitatea economiei locale de a genera venituri este considerată esențială în analiza riscului de creditare, capacitate ce poate fi influențată de performanța economiei locale relativ la cea națională, analizând profilul economic al comunității

și comparându-l cu cel al altora în termeni de output, diversitate economică și piața muncii.

Construind un indice al dezvoltării economice ne confruntăm cu provocări legate atât de numărul indicatorilor ce trebuie introduși în model, tipul acestora (input, output, throughput, outcome) cât și de posibilele corelații între aceștia care s-ar putea să genereze muticoliniaritate, în cazul utilizării acestora în cadrul unui model de regresie.

Dimensiunea „venituri și productivitate"

Indicator al veniturilor personale

În lipsa unui indicator al Produsului Intern Brut la nivel local, indicator care exprimă volumul resurselor unei comunități, indicator disponibil doar la nivel de județ, considerăm că din această dimensiune trebuie să facă parte un indicator al veniturilor persoanelor, care să diferențieze între comunități pe baza nivelului veniturilor membrilor acestora. Impozitul pe venitul încasat la nivelul unității administrativ-teritoriale este cel mai bun proxy disponibil pentru nivelul veniturilor membrilor comunității, unul dintre indicatorii dezvoltării economice locale (Zafra-Gomez et al., 2009; Hendrick, 2004; Sohl et al., 2009; ICMA, 2003). Pentru o mai bună comparabilitate între municipii am ales să raportăm valorile acestui indicator la numărul de locuitori ai localității. Sursa datelor o reprezintă baza de date a DPFBL – calculele pentru echilibrarea inițiala a bugetelor locale. Indicatorul utilizează date nominale.

Limitele utilizării acestui indicator sunt generate de imposibilitatea măsurării evaziunii în cazul veniturilor de natură salarială la nivel de municipiu și țin de atitudini legate de conformarea la plata impozitelor, dezbătută pe larg de Bătrâncea și ceilalți (2012). O abordare detaliată a metodelor de măsurare a evaziunii este realizată de către Lazăr, Moldovan și Pavel în 2008.

Indicator al elementelor de capital – baza de impozitare

Baza de impozitare reprezintă un proxy pentru nivelul de bogăție al comunității (CICA, 1997). Acest indicator este unul dificil de

calculat și inaplicabil cercetării de față datorită nivelului de eforturi necesar pentru a estima baza de impozitare a municipiilor. Pentru a identifica valoarea elementelor de capital ale unei comunități am decis estimăm baza de impozitare a proprietăților, folosind ca proxy veniturile din impozitul pe terenuri, impozitul pe clădiri și impozitul pe mijloacele de transport, impozite încasate de la persoane fizice dar și de la persoane juridice. Pe baza acestor valori putem identifica și nivelului activității economice, diferențiind între impozitele încasate de la persoane juridice ale fiecărei municipalități, pornind de la premisa că acele municipalități cu un nivel al impozitelor încasate de la persoane juridice/locuitor mai mari înregistrează un nivel ridicat al activității economice. Valorile au fost calculate pe locuitor. Limitele acestui indicator sunt date de faptul că valorile acestuia pot fi influențate și de performanța autorităților locale în colectare.

Indicatori ai cifrei de afaceri și productivității

Am considerat util ca indicatorii parte a indicelui dezvoltării economice să cuprindă și *cifra de afaceri a întreprinderilor locale* și *productivitatea angajaților*. Astfel am calculat doi indicatori, unul al cifrei de afaceri a unităților locale raportată la populația localității și altul al productivității angajaților.

În calculul acestor indicatori am utilizat datele anuale ale perioadei 2008-2012 referitoare la veniturile totale ale agenților economici ai municipiului înregistrați la Oficiile Județene ale Registrului Comerțului și la numărul de angajați ai acestor agenți economici. Datele OJRC erau disponibile la nivel de localitate, în cazul satelor aparținătoare unor unități administrativ teritoriale datele fiind oferite separat pentru municipiu și sate (considerate cartiere). Agregarea datelor a presupus identificarea satelor și cartierelor aparținătoare fiecărei municipalități acolo unde era cazul și însumarea datelor cu cele ale municipiului – atât în cazul indicatorului venituri ale agenților economici cât și în cazul numărului de angajați din unitățile administrativ teritoriale.

Productivitatea medie a angajaților a fost calculată pentru fiecare an în parte, ca raport între veniturile totale ale agenților economici dintr-un municipiu și numărul de angajați din datele OJRC. Din moment ce scopul indicatorului este de a fi parte a unui indice pe baza căruia se face o comparație am utilizat date în termeni nominali.

Limitele acestui indicator sunt legate de faptul că datele nu cuprind marii contribuabili, administrați de DGAMC (Direcția Generală pentru Administrarea Marilor Contribuabili).

Dimensiunea „forță de muncă"

Indicator ocupare forță de muncă

Indicatorul ocupării forței de muncă este calculat ca raport între numărul mediu de salariați ai municipiului și populația cu vârsta între 15-64 de ani.

Datele utilizate au ca sursă baza de date statistice a Institutul Național de Statistică (INS) pentru variabila populație cu vârsta între 15 și 64 de ani și datele din fișa localității pentru numărul mediu de salariați. S-au utilizat datele perioadei 2008-2012. Pentru fiecare din variabile s-au utilizat mediile perioadei anterior menționate.

Ținem să precizăm ca Institutul Național de Statistică utilizează conceptul de „populație stabilă în vârstă de muncă", calcularea acesteia făcându-se pe grupe diferite de vârstă și gen, în funcție de perioadă. Astfel pentru perioada 2001 – 2009 categoria de vârstă este 16-57 ani pentru femei, respectiv 16- 62 ani pentru bărbați; pentru anul 2010 – categoria 16-58 ani pentru femei și 16-63 ani pentru bărbați iar pentru perioada 2011-2014 grupele 16-59 ani pentru femei, respectiv bărbați pentru 16-64 ani. Acest indicator nu este însă disponibil decât la nivel de județ, nu și de municipiu.

Considerăm utilizarea acestui indicator ca fiind una corectă fiind aproape de a reflecta situația reală a ocupării, datorită controverselor privind măsurarea nivelului șomajului la nivel instituțional în România. Rata șomajului publicată de Institutul Național de Statistică utilizează

metoda de calcul a Biroului Internațional al Muncii pe baza datelor culese prin intermediul anchetelor în gospodării. Rata șomajului Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM) nu include acele persoane care nu lucrează și care nici nu se înscriu la agențiile județene în scopul căutării unui loc de muncă. Totodată indicatorii aceștia sunt disponibili la nivel de județ, utilizarea ca lor ca proxy pentru nivelul șomajului municipiului nefiind potrivită.

Limitele acestui indicator vin din metodologia de calcul utilizată de către INS a populației stabile a municipiilor. Populația stabilă la 1 ianuarie este calculată, conform instituției, prin metoda componentelor fiind utilizate surse care nu acoperă întregul fenomen migratoriu, mai ales emigrația. Ca atare, există o subevaluare a acestui fenomen, care poate duce la o supraevaluare a populației României.

Pe de altă parte, municipiile sunt cele care, în mod normal polarizează activitatea economică a unui județ, atrăgând forță de muncă din mediul rural înconjurător, un salariat al municipiului nefiind neapărat locuitorul acestuia. Prezumția este aceea că o polarizare mai puternică înseamnă nivel mai ridicat al activității economice.

Scopul indicatorului nostru este acela de a servi indicelui dezvoltării economice pe baza căruia se vor realiza comparații între municipalități. O pondere redusă, implicit un scor mic al indicatorului reflectă resurse pasive sau potențial neutilizat și implicit poate fi circumscris unui nivel redus de dezvoltare economică al localității.

Indicatorul evoluției numărului salariați 2008 – 2012

Acest indicator ne permite să observăm evoluția numărului de salariați în perioada de criză. Este de așteptat ca unele municipii să fi fost mai puternic afectat de criza decât altele, indicatorul ne poate astfel o imagine asupra capacității comunităților de a rezista perioadei de descreștere economică. Valorile indicatorului sunt calculate ca medie a indicilor cu bază fixă a anilor 2009-2012 față de 2008.

Pentru calculul acestui indicator am utilizat datele INS din fisa localității.

Număr mediu de salariați ai întreprinderilor non-agricole

Un alt indicator al dezvoltării economice a localității este reprezentat de numărul mediu al salariaților ce activează în întreprinderi non-agricole raportat la mia de locuitori. Sociologul Dumitru Sandu realizează o conexiune între dezvoltarea economică, nivelul educației și ocupare, opinând că dezvoltarea economică este influențată de nivelul educației populației comunității iar un nivel redus de educație va duce la venituri reduse și ocupare agricolă (Sandu, 2011, p. 2). Din acest motiv considerăm util un indicator al numărului mediu de salariați ai întreprinderilor non-agricole. În determinarea valorilor indicatorului sunt excluse de la calcul întreprinderile cu coduri CAEN (Clasificarea Activităților din Economia Națională a României) asociate domeniului agricultură, ceea ce conturează specificitatea acestui indicator pentru zona urbană.

Conform INS, numărul mediu de salariați din întreprinderi non-agricole active, reprezintă numărul de salariați angajați cu contracte individuale de muncă, plătiți de întreprindere pentru o durata medie normală a timpului de lucru, pe perioada de referință. Valoarea se determină ca medie aritmetică simplă calculată prin împărțirea sumei efectivelor zilnice de salariați din perioada de referință, inclusiv din zilele de repaus săptămânal, sărbători legale și alte zile nelucrătoare, la numărul total al zilelor calendaristice. Salariații angajați cu program parțial sunt incluși proporțional cu timpul de lucru prevăzut în contractul individual de muncă.

Sursa datelor este baza de date Edemos a INS ce utilizează Registrul statistic al întreprinderilor.

Dimensiunea bazei economice

Utilizare shift share şi location quotient pentru identificarea bazei economice a municipiilor

Teoria bazei economice propune măsurarea componentei de bază a economiei, cea care produce atât pentru a acoperi nevoile comunității dar și pentru a exporta bunurile și serviciile către alte comunități. Din analiza literaturii de specialitate, care a reunit cele mai

importante surse bibliografice, a reieșit că cele mai potrivite metode/ instrumente de măsurare sunt coeficientul locațional și analiza shift-share (Blakely și Bradshaw, 2002; Blakely și Green-Leigh, 2009; Blair, 1995, 2009; Stimson, Stough și Roberts, 2006).

Agențiile de rating sunt, și ele, unanime în evaluarea gradului de concentrare al activității economice (S&P, Moody's și Fitch). Subdimensiunea volatilității economice este măsurată prin gradul de concentrare sau diversificare a economiei (Moody's, 2013, pp. 5-6).

Stimson, Stough și Roberts (2006) care definesc dezvoltarea economică locală ca și funcție a resurselor și piețelor comunităților, propun, prin intermediul modelului cadru pentru procesul de dezvoltare economică locală, variabile precum rezultatele procesului, menționând în mod specific necesitatea ca sustenabilitatea dezvoltării și competitivitatea comunității să fie măsurate prin analiza shift-share iar rezultatele acesteia să fie comparate cu ale altor comunități.

Orice evaluarea economiei locale trebuie să fie în măsură a identifica punctele tari și punctele slabe ale comunității și ca un rezultat, avantajul comparativ și competitiv al comunității. Coeficientul locațional este de natură a măsura avantajul comparativ al unei comunități în timp ce variația diferențială este cea care determină potențialul de avantaj competitiv. Cei doi indicatori ne permit evaluarea unei situații de moment (coeficientul locațional) dar și dinamica activității economice din municipii (variația diferențială).

Pentru realizarea analizei am utilizat date provenite de la Institutul Național de Statistică. Datele brute au fost ulterior grupate pe domenii de activitate și sectoare de activitate conform CAEN (codul activităților economiei naționale). Datele primite de la INS exclud angajații sectorului public, în plus, INS nu a putut oferi date cu grad ridicat de încredere pentru sectorul financiar-bancar. Considerând că, în principiu, conform metodologiilor analizei (Blakely și Bradshaw, 2002) sectorul public este un sector non-bază, vedem drept potrivite datele recepționate, cu limita datorată incertitudinii datelor legate de sectorul financiar.

După etapa de agregare a datelor și calcul al numărului de angajați pe sectoare am calculat coeficienții locaționali și variațiile diferențiale pentru fiecare din sectoarele fiecărui municipiu. Ulterior am verificat în ce măsură valorile coeficientului locațional sunt mai mari ca valoarea 1, pentru a identifica sectoarele concentrate la nivel local. Apoi am identificat sectoarele care au evoluat mai bine decât omoloagele de la nivel național și care pot deține avantaj competitiv, înregistrând valori peste 0 ale indicatorului.

Prezumția de la care am pornit în interpretarea datelor a fost aceea că putem vorbi de dezvoltare economică în condițiile în care o concentrare ridicată dar și o evoluție pozitivă (avantaj competitiv) doar dacă acestea sunt înregistrate în sectoare în care salariul local este mai mare decât salariul sectorului de la nivel național. Datorită faptului că nu se dețin date referitoare la salariul mediu pe sectoare la nivel de municipiu, ci doar la nivel județean, pentru fiecare municipiu în parte am utilizat datele salariului de la nivel de județ din 2012 (aplicând coeficienți de ajustare, pentru fiecare municipiu în parte), iar pentru comparație salariul mediu național, total și pe sectoare din anul 2012. Considerăm faptul că am pornit de la salariul de la nivel județean drept un proxy potrivit pentru salariul la nivel de municipiu, datorită faptului că la nivel de județ municipiile concentrează majoritatea forței de muncă, salariile acestora având cea mai mare pondere în formarea salariului de la nivel de județ. Totodată aceasta reprezintă și una din limitări, mai ales în cazul în care identificăm grade diferite de dezvoltare economică ale municipiilor din cadrul aceluiași județ. Astfel am realizat următorii indicatori, redenumiți după cum urmează:

1. ***Avantaj comparativ – concentrare pozitivă*** – sectorul local este concentrat (LQ>1), iar salariul local mai mare decât salariul național al aceluiași sector;
2. ***Avantaj competitiv pozitiv*** – sectorul local a evoluat mai bine decât omologul național (Variația diferențială, VD>0), iar salariul local mai mare decât salariul național al aceluiași sector;

3. ***Dezvoltare pozitivă*** – sectorul local este concentrat (LQ>1), sectorul local a evoluat mai bine decât omologul național (VD>0), iar salariul local mai mare decât salariul național al aceluiași sector;
4. ***% salariați în sectoare aflate în declin*** în total salariați;

În cazul acestor indicatori am calculat ponderea salariaților în totalul angajaților municipiului.

Următorul pas a presupus ierarhizarea municipiilor în funcție valorile cele mai mari ale ponderilor în total salariați ale concentrării pozitive, avantajului competitiv pozitiv și dezvoltării pozitive, creând astfel 3 indicatori diferiți.

Ponderea numărului de angajați ai sectoarelor aflate în declin în totalul salariaților municipiului. Sectoarele aflate în declin nu sunt concentrate și au evoluat sub cele de la nivel național (coeficient locațional subunitar și variație diferențială negativă). Trebuie să ținem seama totuși și de alți indicatori în interpretarea acestora – în special de indicatorul ocupării (salariați/populație 15-64 ani) dar și de indicatorul care ne arată evoluția numărului de angajați în perioada 2008-2012.

Indicatorul diversificării economiei

Utilizând datele INS referitor la numărul locurilor de muncă pentru perioada 2008-2012, la nivel de domenii (clasificație CAEN) am calculat gradul de diversificare al economiei locale, utilizând indicele Hachman, utilizând următoarea formulă

$$HI = 1/\sum_{d}\left(\frac{DlTl}{DnTn}\right) xDlTl,$$

unde:

DlTl= Domeniu local/Total local – proporție angajați domeniu local în totalul angajaților la nivel local;

DnTn= Domeniu național/Total național – proporție angajați domeniu național în totalul angajaților la nivel național;

d = domenii.

Indicele Hachman măsoară diversitatea unei economii locale pe o scară de la 0 la 1. Dacă indicele are valoarea 1, înseamnă că municipiul respectiv are o bază economică diversificată, care, în cazul nostru, are exact aceleași caracteristici sau configurație precum economia națională, mimând structura acesteia. Valoarea 0 (practic, imposibil) sau foarte aproape de această valoare arată că municipiul are o bază economică complet diferită de baza economică națională. Limitele acestui indicator sunt date de zona de comparație din moment ce acesta este nivelul național.

Dimensiunea „antreprenoriat"

Densitatea întreprinderilor

După cum remarcă Lowrey (2005, p. 5), participarea susținută a unităților asociative la activități economice sunt un element foarte important al bunăstării unei națiuni sau comunități, prin activitățile de producție, know-how, creare de locuri de muncă, adăugarea valorii proprii la Produsul intern brut și facilitarea unui mediu productiv în care antreprenorii își asumă riscuri în dezvoltarea de produse noi și crearea de noi piețe în care progresul tehnologic să fie susținut la un nivel minim al costurilor. Acest indicator este reprezentat de raportul numărul întreprinderilor active care au sediul în localitate la mia de locuitori, fiind util din perspectiva atâta ocupării forței de muncă cât și din perspectiva obținerii de venituri la bugetele locale și cel al județului. O densitate ridicată a întreprinderilor arată o economie activă, dinamică.

Indicatorul reprezintă raportul între numărul de întreprinderi active în perioada (anul) de raportare, care au sediul principal în localitatea de raportare și numărul populației – total, la 1 iulie, având ca sursă baza de date Edemos a INS.

Capacitatea antreprenorială

Capacitatea antreprenorială este un indicator ce măsoară numărul de întreprinderi nou create la mia de locuitori, măsurând un

concept denumit „intensitate antreprenorială" a populației dintr-un anumit spațiu geografic – transpus într-un nivel ridicat sau redus al antreprenorialului la nivel local. Acest indicator a fost folosit de către Audit Commission (Marea Britanie) în anul 2005, ca parte a dimensiunii vitalității economice, în cadrul unui sistem de indicatori menit a măsura performanțele a 17 economii locale britanice.

Calculul indicatorului presupune împărțirea numărului total al întreprinderilor nou create (înregistrate pentru în perioada (anul) de raportare care au sediul social în localitate) la numărul populației – total, la 1 iulie din respectiva entitate teritorială și ulterior înmulțirea cu 1000. Sursa datelor este baza de date Edemos a INS ce utilizează Registrul statistic al întreprinderilor.

Dimensiunea „demografie"

Dezvoltarea economică a unei comunități este strâns legată de cei care o compun și de dinamica acestora. Dezvoltarea economică este, conform teoriilor analizate în capitolul anterior, rezultatul a doi factori: populație și productivitatea muncii. Indiferent de calitatea infrastructurii existente într-o comunitate, dezvoltarea economică este legată de resursa umană și calitatea acesteia. O bază economică solidă a comunități se construiește pe resursă umană bine pregătită.

Dimensiunea demografică este construită pe indicatori ai evoluției populației și ai nivelului de educație.

Indicator evoluție populație

Evoluția populației este un indicator important al caracteristicilor socio-economice ale unei comunități și unul din indicatorii considerați foarte importanți în o evaluare a dezvoltării economice (ICMA, 2003; Wang, Dennis și Tu, 2007). O descreștere masivă a populației unei localități pe termen lung poate fi asociată scăderii nivelului de trai și unui nivel redus de atractivitate ce poate fi cauzat de declinul activității economice. Totodată o creștere a populației unei comunități, pe lângă efectele pozitive asupra dezvoltării și veniturilor autorității locale, poate

genera și o creștere a nivelului cererii de servicii publice, implicit cheltuieli mai mari ale autorităților al cărei proporție o poate depăși pe cea a creșterii veniturilor, astfel că autoritățile locale se află în fața unei provocări. În calculul acestui indicator am ales să utilizăm datele ultimelor 2 recensăminte, 2002 și 2011.

Indicator atractivitate localitate

Gradul de atractivitate al comunității se măsoară în capacitatea de a atrage rezidenți noi. Carmeli (2007) utilizează un indice asemănător în cadrul cercetării sale. Această capacitate se poate măsura prin intermediul a 2 elemente: schimbul de indivizi cu alte localități – sporul migratoriu (diferența între cei intrați și cei ieșiți în/din populație într-o anumită perioadă) și sporul natural (diferența între numărul celor intrați în și al celor ieșiți din populația localității, într-un interval de timp – nașteri-decese). Sporul migratoriu are două componente: schimbarea de domiciliu și schimbarea de reședință. Întrucât Institutul Național de Statistică deține date referitoare la schimbarea de domiciliu doar până în 2009, am ales să utilizăm doar datele referitoare la schimbarea de reședință, evitând utilizarea valorilor existente ale schimbărilor de domiciliu și extrapolarea acestora pentru perioada lipsă (nu am identificat corelații puternice între evoluția valorilor schimbărilor de domiciliu și cele ale schimbărilor de reședință în cazul mai multor municipalități analizate).

Raportul de dependență demografică

Raportul de dependență demografică, calculat ca număr de persoane tinere (sub 15ani) și vârstnice (65 ani și peste) care revin la 100 de persoane în vârstă de muncă (15-64 ani) este un indicator care încearcă să identifice baza de persoane active ale unei comunități. În opinia noastră este foarte important ca, pentru a fi competitivă, o comunitate este necesar a avea o valoare redusă a acestui raport.

Sursa datelor: Recensământul populației din 2011, Fișa localității.

Indicator al nivelului de educație

Dezvoltarea economică locală este strâns legată de stocul educațional existent la nivelul comunității. O populație creativă și inventivă reprezintă o resursă în sine, cea mai importantă în opinia unor autori (Romer, 1990). Multe studii utilizează indicatori ai nivelului educației în evaluarea dezvoltării economice (Carmeli, 2007; Sohl et al., 2009 – măsoară procentul de rezidenți cu bacalaureat sau studii superioare).

Stocul de educație, de numărul mediu de ani de școală pe care i-a absolvit populația din localitate este o dimensiune esențială a dezvoltării socio-economice a unei localități, mai mult, stocul de educație școlară de nivel ridicat favorizează o speranță de viață sporită (Sandu, 2011, p.21) iar cercetări anterioare arată că regiunile cele mai sărace sunt, pe termen lung, cele cu populația care are nivel scăzut de educație (Golopenția, 1999, *apud* Sandu, 2011, p.2).

O creștere economică sustenabilă presupune forță de muncă educată, bine pregătită, astfel că cercetarea noastră poate diferenția între municipalități pe baza diferențelor între valorile indicatorului educației, indicator calculat pe baza datelor de la recensământul populației din 2011 care ne oferă datele referitoare la nivelul educației populației peste 10 ani. Acesta este unul dintre cei 3 indicatori utilizați de UNDP (United Nations Development Programme) în calculul Human Development Index. În cazul indicatorului nostru, valoarea acestuia este calculată ca raport între persoanele cu studii superioare și liceale și persoanele cu studii gimnaziale, primare și fără studii. Sursa datelor: INS, Recensământul populației, 2011.

4.4.3. Analiza datelor referitoare la performanța financiară și a gradului de dezvoltare economică

Context și tipuri de analiză utilizate

Studiul nostru pornește de la asumpția că un sistem de măsurare a performanței financiare a autorităților locale trebuie să fie ancorat în modele teoretice pre-existente recunoscute și să aibă ca principale calități validitatea măsurării și un nivel ridicat de încredere în calitatea datelor utilizate, sau validitatea cercetării.

Validitatea cercetării este dată de modalitatea realizării măsurării, validitate care presupune absența erorilor de măsurare. Cercetarea noastră, ce presupune crearea a doi indici ce conțin un număr relativ ridicat de indicatori, grupați în dimensiuni ar putea fi afectată de erori aleatorii de măsurare. Pentru a putea evalua consistența internă a modelului nostru trebuie să analizăm nivelul de corelare între indicatori, deoarece lipsa corelațiilor între aceștia ne arată un grad ridicat de eroare aleatoare. Atât indicele performanței financiare cât și cel al dezvoltării economice locale sunt multi-dimensionali, fiecare dimensiune fiind constituită din mai mulți indicatori diferiți. Trebuie să fim siguri că indicatorii măsoară același concept, unele opinii susținând necesitatea ca aceștia să fie corelați între ei. Din punctul nostru de vedere această corelație nu trebuie să meargă mai departe decât dimensiunea din care fac parte. Există totuși posibilitatea ca unul sau mai mulți dintre indicatori să măsoare valențe diferite ale unui concept mai larg.

Mergând mai departe, trebuie să luăm în considerare validitatea indicatorilor utilizați pentru măsurare și gradul de încredere în aceștia. Analiza performanței financiare trebuie să aibă la bază anumite standarde obiective, standarde ce să fie derivate din judecăți rezonabile și potrivite, bazate pe experiențe anterioare. În cercetarea noastră trebuie să fim siguri că indicatorii măsoară conceptul propus, de aceea am analizat literatura de specialitate și identificat modele și instrumente de măsurare a performanței financiare și gradului de dezvoltare economică, aplicând și interviuri specialiștilor din domeniu. O altă dimensiune a încrederii în indicatori este sursa datelor. Am utilizat ca sursă situațiile financiar-contabile ale autorităților locale, baze de date construite pe baza acestora dar și statistici oficiale.

Este clar că integritatea unui model de măsurare a performanței financiare este strâns dependentă de disponibilitatea și acuratețea datelor. Designul modelului este la fel de important, însă din analiza noastră asupra literaturii, nu am identificat un anumit indicator care ar fi mai bun decât toți ceilalți, ori anumite relații între anumiți indicatori

și situația financiară dovedite a avea o magnitudine care să facă un model să prevaleze în fața celorlalte.

Efectuarea comparațiilor între autorități locale este un aspect delicat, lucru recunoscut de alți autori (de Lancer Julnes și Holzer, 2001; Ammons et al., 2001, Zafra-Gomez et al., 2009), deoarece autoritățile locale sunt diferite în termeni de tipologie și calitate a serviciilor oferite, de multe ori identificarea unor grupuri omogene pentru benchmarking cu adevărat comparabile fiind greu de realizat în realitate și în lumina utilității studiilor în procesul de luare a deciziilor.

Nevoia de diferențiere între municipalități în contextul analizării performanței este bazată pe mai multe considerente. În primul rând dimensiunile comunităților sunt diferite, ceea ce implică un nivel diferit de servicii ce vor fi furnizate cetățenilor. Deciziile pe care municipalitățile le iau cu privire la nivelul la care furnizează anumite servicii publice, în funcție de cum percep acestea nevoile cetățenilor, diferă de la o municipalitate la alta.

Unele opinii observă faptul că nu există metodologie general acceptată cate să evalueze poziția financiară relativă a unei municipalități, însă există câteva standarde obiective ce pot fi utilizate drept benchmark pentru analiza performanței financiară (Sohl et al., 2009, p.75).

Manageri, stakeholderi precum și alți specialiști în domeniu sunt limitați în capacitatea de a evalua atât condiția cât și poziția financiară dacă o metodologie comparativă coerentă este absentă. Acesta este și principalul motiv pentru care teza de față utilizează comparația performanței financiare a municipiilor românești.

În cercetarea noastră am recurs atât la metode calitative de analiză a datelor cât și cantitative.

Analiza calitativă a datelor referitoare la performanța financiară și a gradului de dezvoltare economică

În ceea ce privește metoda calitativă de culegere a datelor, partea de analiză este tot una calitativă. Datorită scopului precis al realizării interviurilor (validarea și îmbogățirea sistemului de indicatori) nu am

considerat necesar a recurge la operațiuni de codare a datelor, ci doar la o prezentare narativă succintă a rezultatelor, principalelor concepte identificate și la introducerea efectivă a indicatorilor în sistemul de măsurare.

Analiza cantitativă a datelor referitoare la performanța financiară și a gradului de dezvoltare economică

Analiza cantitativă a datelor a presupus o analiză bazată pe indicatori, analiză univariată dar și analiză bivariată.

Analiza pe bază de indicatori

Modelele analizei performanței financiare sunt bazate în integralitatea lor pe analiza indicatorilor, în cele mai multe cazuri indicatorii utilizați sunt de tip raport. Analiza indicatorilor are, bineînțeles, limitările sale, trebuind a ține cont de fenomenele ce pot fi observate pe baza acestora, sau aria lor de acoperire. Mulți dinte indicatorii identificați au un anumit grad de ambiguitate, ori în cazul altora lipsește un standard normativ după care aceștia să fie evaluați. Cu toate aceste neajunsuri, indicatorii rămân cel mai util instrument de atingere a scopului cercetării noastre.

Discuția despre modalitatea de prezentare a rezultatelor este una ce naște controverse. În principiu un model ar trebui să aibă drept caracteristică simplitatea și coerența. În unele cazuri autorii aleg să realizeze o agregare a indicatorilor în dimensiuni și indici compoziți, alții aleg să prezinte rezultatele separat pentru fiecare indicator în parte. Problema cu indicatorii compoziți este aceea că pot, prin intermediul sistemului de acordare a scorurilor și a ponderilor să ascundă lipsa de performanță în cazul anumitor indicatori ce pot fi considerați importanți.

Modelul nostru presupune crearea a doi indici, unul al performanței financiare și altul al dezvoltării economice. În cazul fiecăruia dintre indici indicatorii vor fi grupați în dimensiuni.

Vom încerca să evităm pericolele menționate mai sus prin realizarea unei statistici descriptive în cazul fiecărui indicator analizat, chiar dacă aceștia sunt și parte a unui indice. Astfel oferim posibilitatea evaluării separate, pe fiecare indicator în parte a performanței autorităților locale și a gradului de dezvoltare economică a comunităților.

Analiza univariată

Analiza univariată a presupus utilizarea indicatorilor de poziție, sau ai tendinței centrale precum media aritmetică, mediana (valoarea unei variabile care împarte în două seria de date, jumătate din cazuri se vor sita deasupra acesteia, iar cealaltă jumătate sub valoarea acesteia) și modul (valoarea cu cea mai mare frecvență a unei distribuții). Pentru o descriere în detaliu a tendinței centrale am utilizat și măsurarea împrăștierii valorilor, sau gradului de omogenitate sau eterogenitate al valorilor. Am utilizat abaterea standard (deviația standard) un indicator ce măsoară varianța și coeficientul de variație (raport între abatere standard și media variabilei), coeficient care este util în special variabilelor măsurate la nivel de rapoarte.

Analiza bivariată și multivariată

Analiza bivariată a presupus recurgerea la instrumente precum corelația și regresia liniară.

Corelația ne arată în ce măsură valorile anumitor indicatori evoluează similar, fără a identifica și cauzalitate. Astfel nu se poate afirma că evoluția unui indicator nu este cauzată în vreun fel de evoluția celuilalt, corelația stabilind astfel o relație și nu o cauzalitate. Pentru o mai bună explicare a relației între anumite concepte/ variabile am utilizat modele de regresie liniară.

4.4.3.1. Performanța financiară a municipalităților din România – Indicele performanței financiare

După cum menționam încă din partea de construire a instrumentelor de măsurare, indicele este compus din patru dimensiuni ce totalizează 20 de indicatori:

Tabel 9 *– Indicele performanței financiare*

Dimensiunea „venituri”	Venituri totale / locuitor
	Venituri proprii / locuitor
	Grad de autofinanțare (autonomie financiară)
	Grad de dependență față de bugetul central
Dimensiunea „cheltuieli”	Total cheltuieli / locuitor
	Rigiditatea cheltuielilor
	Capacitatea de investire
	Cheltuieli de capital/locuitor
Dimensiunea rezultatelor financiar-contabile	Rezultatul (excedentul sau deficitul) operațional
	Marja operațională
	Rata lichidității generale
	Rata lichidității curente
	Rata solvabilității generale
Dimensiunea „capacitate administrativă”	Gradul de realizare a veniturilor
	Gradul de realizare a cheltuielilor
	Grad de colectare
	Excedente bugetare cumulate
	Atragerea de fonduri prin proiecte cu finanțare nerambursabilă
	Indicatorul diversificării veniturilor locale
	Indicatorul transparenței autorității locale

Sursa: prelucrare proprie

Dimensiunea „venituri”

Venituri totale/locuitor

Primul indicator, cel al veniturilor totale/locuitor a fost calculat ca medie a valorilor nominale pentru perioada 2008-2013. Ulterior

valorile obținute au fost normalizate într-o scală de la 0-1 pentru a putea ajunge la o măsurare comparabilă cu ceilalți indicatori.

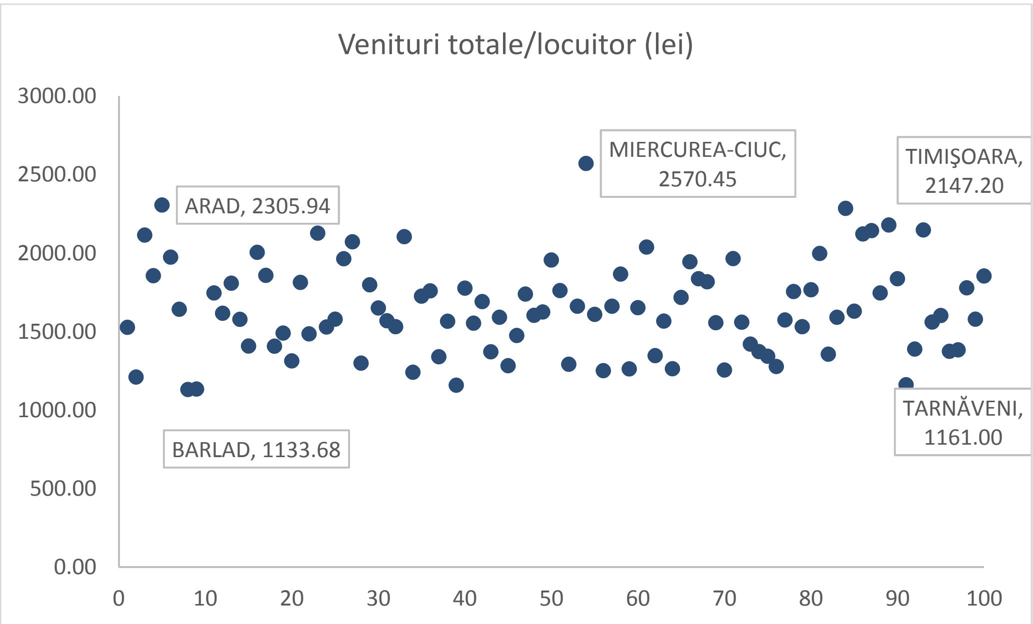
Valoarea minimă a veniturilor/locuitor a este înregistrată în 2 municipii: Bârlad și Băilești – valori în jurul a 1130 lei, în condițiile unei valori medii de 1656 lei, la nivelul tuturor municipiilor analizate.

Municipalitățile care au cele mai mari bugete/cap de locuitor sunt Miercurea Ciuc – 2570 lei, urmat de Arad – 2305 lei, Slatina, Beiuș și Târgu Mureș. Diferența între valoarea minimă și cea maximă este mai mult decât dublă.

Un număr de 17 municipii înregistrează valori ale veniturilor/ locuitor peste 2000 lei, în timp ce 4 dintre ele valori sub 1200 lei – Târnăveni, Fetești, Bârlad și Băilești.

În ceea ce privește distribuția valorilor, deviația standard este de 297, iar coeficientul de variație 0,18. Graficul de mai jos arată o grupare relativ omogenă a valorilor, de aici și valoarea redusă a coeficientului de variație.

Figură 20 *– Distribuție Venituri totale/locuitor*



Sursa: prelucrare proprie

Tabelul de mai jos arată atât media, cât și valorile anuale nominale înregistrat, pentru municipiile cu cele mai ridicate valori medii înregistrate:

Tabel 10 *– Venituri totale/locuitor – cele mai ridicate valori*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Media
Miercurea-Ciuc	2543,78	2521,23	2443,61	2633,92	2313,59	2966,58	**2570,45**
Arad	1976,31	2050,75	2620,79	2330,86	2314,37	2542,56	**2305,94**
Slatina	2012,24	2242,29	2135,60	2085,60	2427,44	2802,19	**2284,23**
Beiuș	2238,96	2131,67	2551,14	2079,86	2382,13	2140,43	**2254,03**
Târgu Mureș	1944,82	2238,50	2177,78	2143,76	2262,26	2304,75	**2178,65**
Timișoara	2115,72	1872,57	1873,42	1936,35	2452,41	2632,70	**2147,20**
Târgoviște	1895,99	2238,55	2110,76	2261,30	1980,93	2369,61	**2142,86**
Câmpulung Moldovenesc	1518,95	2036,14	2474,18	2553,02	2171,72	2004,96	**2126,50**
Suceava	1854,07	2083,49	2076,75	2009,39	2768,77	1938,84	**2121,88**
Alba Iulia	1780,92	1835,24	1769,05	2351,77	2440,44	2506,86	**2114,05**

Sursa: prelucrare proprie

Analizând valorile indicatorului, se poate observa faptul că, dintre municipiile de rang 1, doar Arad, Târgu Mureș, Timișoara, Cluj-Napoca, Oradea și Brașov au venituri totale/locuitor peste 2000 lei, valori relativ reduse comparativ cu celelalte municipii din categorie având Galați (1553 lei) și Brăila (1407 lei).

Venituri proprii/locuitor

Indicatorul venituri proprii/locuitor confirmă parțial valorile înregistrate la indicatorul anterior.

Tabelul de mai jos arată municipiile care înregistrează cele mai mici valori:

Tabel 11 *– Valori minime Venituri proprii/locuitor*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Media
Băilești	330,08	406,43	426,88	417,33	432,35	468,76	**413,64**
Fălticeni	340,67	396,91	371,83	438,18	437,42	541,29	**421,05**
Fetești	396,83	435,82	467,21	439,61	450,09	460,81	**441,73**
Dorohoi	360,33	396,35	408,94	505,78	469,32	592,32	**455,51**
Bârlad	368,15	397,43	418,75	472,52	485,75	636,05	**463,11**

Sursa: prelucrare proprie

În ceea ce privește cele mai mari valori, primele 5 valori medii grupează exclusiv municipii de rang 1, situație explicabilă prin natura veniturilor proprii – impozite și taxe pe proprietate, cote defalcate din impozite pe venit – influențate puternic de nivelul de dezvoltare economică a comunității.

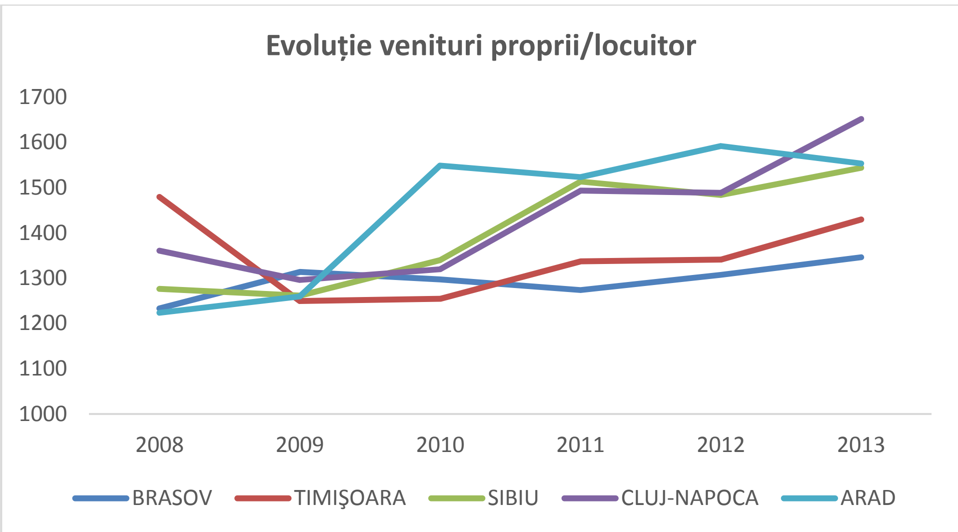
Tabel 12 *– Valori maxime Venituri proprii/locuitor*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Media
Arad	1223,69	1259,50	1548,88	1523,23	1591,96	1553,44	**1450,12**
Cluj-Napoca	1360,55	1295,84	1319,65	1493,14	1488,20	1651,84	**1434,87**
Sibiu	1276,33	1261,37	1339,83	1513,35	1483,75	1544,00	**1403,10**
Timișoara	1479,49	1249,26	1254,45	1336,89	1340,80	1429,71	**1348,43**
Brașov	1233,10	1313,61	1296,95	1273,73	1307,50	1346,09	**1295,16**

Sursa: prelucrare proprie

Valoarea medie a indicatorului este de 814,3 lei, mediana (valoarea care se situează la mijlocul distribuției seturilor de valori) este 748,4 lei, deviația standard de 284,79, iar coeficientul de variație 0,31.

Figură 21 *– Evoluție venituri proprii/locuitor*



Sursa: prelucrare proprie

Analizând evoluția municipiilor care înregistrează primele 5 valori (calculate ca medie a perioadei 2008-2013), putem observa o evoluție importantă a municipiului Arad de-a lungul perioadei și o creștere constantă a valorilor înregistrate de Cluj-Napoca, care la nivel de 2013 are cele mai mari valori dintre toate cele 102 municipii.

Gradul de autofinanțare

Indicator strâns legat de valorile veniturilor proprii din moment ce este un raport al acestora și al cheltuielilor totale, gradul de autofinanțare arată capacitatea unei autorități locale de a-și susține cheltuielile pe baza resurselor procurate de la nivel local.

Media indicatorului este 49,52% la nivelul tuturor municipiilor, cu un minim de 27,98%, în cazul municipiului Fălticeni și cu 3 municipii cu scoruri peste 70% în zona valorilor maxime: Constanța, Sibiu și Cluj-Napoca.

Tabelul de mai jos surprinde acele municipalități cu grad mediu de autofinanțare de peste 60% de-a lungul perioadei 2008-2013

Tabel 13 *– Municipalități cu grad mediu de autofinanțare de peste 60%*

Autofinanțare

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**Media**
Constanța	77,71%	73,70%	82,50%	64,14%	71,46%	70,29%	**73,30%**
Sibiu	66,71%	67,19%	73,50%	76,00%	74,44%	79,43%	**72,88%**
Cluj-Napoca	70,17%	65,20%	68,84%	75,89%	70,67%	80,28%	**71,84%**
Mediaș	63,20%	63,14%	68,80%	76,19%	78,88%	67,69%	**69,65%**
Ploiești	65,44%	65,47%	67,59%	70,38%	66,06%	68,37%	**67,22%**
Arad	63,55%	64,83%	68,00%	61,88%	70,87%	72,31%	**66,90%**
Brașov	70,44%	60,48%	65,48%	61,17%	65,87%	70,97%	**65,73%**
Codlea	60,73%	58,87%	71,19%	69,03%	64,82%	59,55%	**64,03%**
Timișoara	70,33%	65,80%	67,09%	72,01%	52,66%	55,61%	**63,92%**
Sebeș	51,62%	57,61%	63,96%	71,11%	65,72%	72,48%	**63,75%**
Galați	60,49%	61,60%	62,54%	72,55%	53,70%	58,25%	**61,52%**
Campina	64,35%	60,95%	63,11%	60,23%	60,00%	56,34%	**60,83%**
Câmpia Turzii	52,23%	62,63%	61,77%	62,40%	56,97%	68,41%	**60,73%**
Pitești	59,95%	59,70%	64,12%	66,94%	49,83%	61,71%	**60,37%**
Sighișoara	48,17%	55,52%	58,33%	66,14%	65,29%	68,69%	**60,36%**

Sursa: prelucrare proprie

De-a lungul întregii perioade analizate, cele mai ridicate grade de autofinanțare le-au înregistrat Constanța – 82,5% în 2010 și Cluj-Napoca – 80,28% în 2013.

Pe lângă municipii de rang 1, observăm valori ridicate ale indicatorului și pentru municipalități mai mici ca dimensiune, precum Mediaș, Codlea, Sebeș, Câmpina, Câmpia Turzii și Sighișoara.

În ceea ce privește indicatorii tendinței centrale, deviația standard este 9,65%, iar coeficientul de variație 0,19.

Pentru o privire de ansamblu cei doi indicatori bazați pe venituri proprii, acesta și cel anterior trebuie analizați împreună, existând posibilitatea ca bugetele unor municipii să aibă grad ridicat de autofinanțare dar veniturile proprii/locuitor să fie reduse.

Gradul de dependență față de bugetul central

Gândite ca o modalitate de reducere a disparităților între autoritățile locale, transferurile provenite de la nivelul central pot să fie un indicator al ineficienței și incapacității autorității locale, dar și a nivelului de dezvoltare a comunității.

Media valorilor indicatorului dependenței este de 48% cu un maxim de 69% și un minim de 28%. Valoarea mediană este 47%, aproape de cea a mediei.

Dacă în cazul gradului de autofinanțare, ordinea primelor 3 era Constanța, Cluj, Sibiu, în cazul acestui indicator, ordinea valorilor celor mai reduse (fiind un indicator de minim, cele dezirabile) se schimbă puțin. Dacă Sibiul și Cluj-Napoca înregistrează valori medii de sub 30% (27,55% respectiv 28,22%), Constanța are un indicator al dependenței de 30,48%. Un grad redus de dependență (sub 40%) îl au, printre altele de mai mare dimensiune, și municipalități precum Deva, Târgu Mureș și Mangalia, Coldea și Câmpina.

Cele mai mari valori ale indicatorului pot fi observate în tabelul de mai jos:

***Tabel 14** – Valori maxime grad de dependență*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Media
Fălticeni	70,88%	61,15%	70,73%	70,71%	71,62%	71,55%	**69,44%**
Caracal	68,20%	70,30%	63,77%	61,95%	68,32%	56,22%	**64,79%**
Roșiori de Vede	71,65%	66,49%	62,40%	58,16%	64,32%	58,31%	**63,55%**
Câmpulung Moldovenesc	69,11%	74,32%	50,54%	50,12%	68,54%	59,72%	**62,06%**
Marghita	65,22%	62,75%	67,85%	65,80%	58,09%	46,88%	**61,10%**
Lupeni	52,82%	56,83%	51,56%	79,79%	63,26%	61,99%	**61,04%**
Toplița	71,23%	73,14%	63,58%	54,80%	52,86%	44,41%	**60,00%**
Fetești	66,24%	58,34%	68,37%	53,42%	57,60%	52,58%	**59,42%**
Beiuș	71,46%	60,97%	48,85%	54,82%	61,24%	56,11%	**58,91%**
Târgu Jiu	49,41%	46,24%	42,18%	117,10%	49,11%	48,86%	**58,82%**
Pașcani	62,39%	61,94%	55,97%	56,67%	63,18%	52,17%	**58,72%**
Dorohoi	67,21%	63,92%	53,46%	55,10%	58,28%	52,46%	**58,40%**
Huși	71,83%	66,20%	61,34%	43,15%	55,54%	52,22%	**58,38%**
Râmnicu Sărat	63,69%	64,81%	58,41%	52,85%	56,78%	52,60%	**58,19%**
Băilești	68,36%	60,68%	57,96%	49,09%	55,69%	56,61%	**58,06%**
Motru	60,48%	56,98%	58,73%	58,31%	59,11%	51,25%	**57,48%**
Sighetu Marmației	65,41%	62,02%	57,70%	51,06%	53,37%	55,11%	**57,44%**

Sursa: prelucrare proprie

Nivelul dependenței acestor municipalități, dar și al celor care înregistrează valori peste 50% ale indicatorului, este de natură a îngrijora, în special în cazul municipiului Fălticeni, care înregistrează constant valori peste 70%. Se poate observa că toate municipiile din tabelul de mai sus sunt relativ mici și nu au statut de reședință de județ, cu excepția municipiului Târgu Jiu.

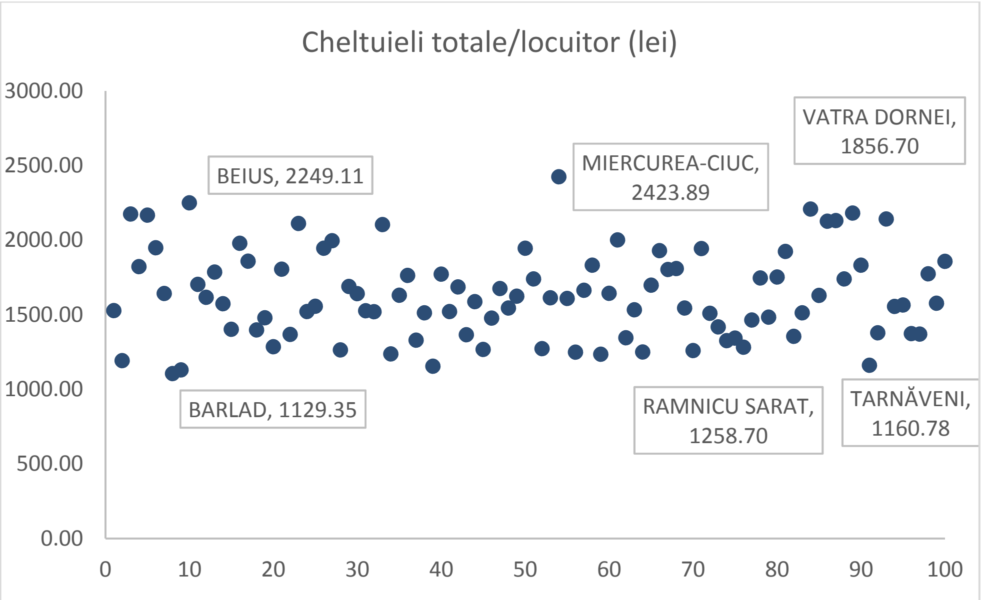
Dimensiunea „cheltuieli"

Total cheltuieli/locuitor

Indicatorul cheltuieli totale/locuitor variază între o valoare minimă de 1105 lei (Băilești) lei și una maximă de 2424 lei (Miercurea Ciuc). Observăm valori ridicate pentru municipii precum Beiuș, Slatina, Târgoviște, Suceava, Câmpulung Moldovenesc, multe dintre ele cu un grad ridicat de dependență față de bugetul central. Pentru multe dintre

municipiile cu valori ridicate ale cheltuielilor pe locuitor le este caracteristic un nivel ridicat al cheltuielilor cu învățământul și sănătatea, acestea având influență zonală ridicată sunt și centre zonale ce oferă comunelor și orașelor din apropiere servicii medicale și educaționale în speciali (nivel liceal).

Figură 22 *– Distribuție Cheltuieli totale/locuitor*



Sursa: prelucrare proprie

Graficul de mai sus arată o omogenitate în zona municipalităților cu cheltuieli/locuitor reduse și câteva cazuri în zona valorilor ridicate.

Tabelul de mai jos prezintă primele municipalități în ordinea valorilor celor mai mari ale indicatorului:

Tabel 15 *– Valori maxime Cheltuieli totale/locuitor*

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**Media**
Miercurea-Ciuc	2367,59	2358,84	2009,14	2710,71	2631,55	2465,52	**2423,89**
Beiuș	2194,97	2144,35	2551,14	2073,45	2390,49	2140,24	**2249,11**
Slatina	1998,31	2231,32	1862,25	2006,68	2373,25	2774,92	**2207,79**
Târgu Mureș	1995,38	2203,46	2133,93	2173,11	2278,65	2302,80	**2181,22**
Alba Iulia	1783,05	1927,40	2010,39	2570,39	2490,08	2261,42	**2173,79**
Arad	1925,55	1942,79	2277,92	2461,73	2246,45	2148,42	**2167,14**
Timișoara	2103,58	1898,63	1869,91	1856,57	2546,04	2570,94	**2140,94**
Târgoviște	1895,98	2159,08	2059,94	2030,60	2095,93	2537,56	**2129,85**
Suceava	1856,14	2068,18	1940,86	2136,43	2820,42	1935,45	**2126,25**
Câmpulung Moldovenesc	1537,26	2075,18	2384,72	2407,14	2240,79	2020,59	**2110,95**
Deva	1929,61	2089,78	1961,80	1910,51	2168,66	2559,70	**2103,34**
Oradea	1903,12	1833,85	1862,43	2130,27	2197,21	2077,36	**2000,70**
Cluj-Napoca	1938,89	1987,44	1916,99	1967,49	2105,99	2057,63	**1995,74**
Brașov	1750,64	2171,95	1980,74	2082,34	1985,11	1896,60	**1977,90**
Bacău	1722,46	1653,34	1746,36	2072,97	2231,52	2262,81	**1948,24**

Sursa: prelucrare proprie

Media valorilor indicatorului este de 1632 lei, mediana 1610 lei, deviația standard 290,11, iar coeficientul de variație 0,18.

Rigiditatea cheltuielilor

Considerat un indicator de minim, din perspectiva integrării valorilor acestuia în cadrul indicelui nostru, indicatorul rigidității cheltuielilor este analizat pe baza mediei ponderii cheltuielilor de personal în cheltuielile totale ale unității administrativ teritoriale.

Acest indicator identifică limitele capacității administrațiilor locale în alocările discreționare ale fondurilor publice, prin prisma faptului că prioritară este acoperirea cheltuielilor de personal. Tabelul de mai jos prezintă valorile medii ale celor mai ridicate și mai scăzute valori ale indicatorului:

***Tabel 16** – Rigiditatea cheltuielilor, valori*

Municipiile cu cele mai scăzute valori			Municipiile cu cele mai ridicate valori	
Brașov	23,66%		Orșova	55,14%
Ploiești	26,76%		Aiud	56,33%
Mangalia	27,46%		Dorohoi	56,81%
Sibiu	28,32%		Târgu Secuiesc	56,92%
Cluj-Napoca	29,63%		Roșiori de Vede	57,64%
Timișoara	29,68%		Curtea de Argeș	58,15%
Arad	29,83%		Moreni	59,04%
Constanța	30,52%		Târnăveni	59,45%
Oradea	31,37%		Drăgășani	60,70%
Mediaș	31,63%		Câmpulung	61,13%

Sursa: prelucrare proprie

Putem observa cu ușurință că bugetele municipiilor de mari dimensiuni sunt cel mai puțin afectate de asemenea tip de cheltuieli. Pornind de la un minim de 24%, până la un maxim de 61%, indicatorul are o medie de 45% în cazul celor 102 municipii si o mediană de 46%. Deviația standard este de 8,7% de o parte și cealaltă a valorii medii, iar coeficientul de variație este 0,19.

Indicatorii capacității de investire

Prin intermediul acestor indicatori putem observa importanța pe care autoritățile municipale o acordă investițiilor. Facem astfel referire la cheltuielile de capital, atât ca procent din totalul cheltuielilor cât și ca valoare pe locuitor.

Cheltuieli de capital ca pondere în totalul cheltuielilor

Analiza datelor ne arată câteva valori extreme înregistrate de unele municipalități din Valea Jiului: Lupeni – 63% în 2011, și Vulcan – 46,4% în anul 2010 și 38% în 2011. O analiză mai atentă a contului de execuție bugetară arată cheltuieli foarte ridicate la capitolul „Servicii și dezvoltare publică, locuințe, mediu și ape” pentru Vulcan, ceea ce

presupune implementarea unor proiecte edilitare / utilități de mare anvergură. În cazul municipiului Lupeni se înregistrează o cheltuială ridicată la capitolul „Alte cheltuieli” (peste 35 milioane lei). Situație similară întâlnim și în cazul municipiului Fălticeni. Este interesant de explorat valoarea corelației între nivelul cheltuielilor de capital și cel al dezvoltării economice locale, în special pe o perioadă mai lungă de timp, pentru a observa eventuale efecte în cazul municipalităților cu o valoare ridicată a indicatorului pentru o perioadă de timp scurtă spre medie (2-3 ani).

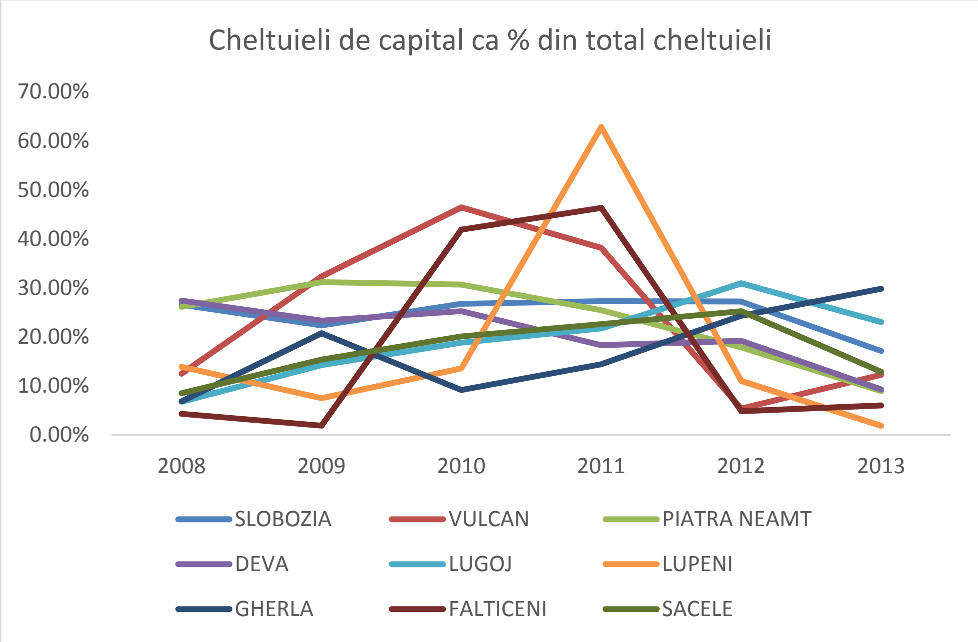
Tabel 17 *– Cheltuieli de capital/total cheltuieli (%)*

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**Media**
Slobozia	26,54%	22,34%	26,75%	27,26%	27,20%	17,11%	**24,53%**
Vulcan	12,48%	32,33%	46,39%	38,14%	5,38%	12,27%	**24,50%**
Piatra Neamț	26,10%	31,14%	30,66%	25,43%	17,86%	8,95%	**23,36%**
Deva	27,39%	23,30%	25,22%	18,30%	19,18%	9,25%	**20,44%**
Miercurea-Ciuc	28,76%	21,79%	14,65%	21,75%	18,25%	12,80%	**19,67%**
Sibiu	24,17%	18,09%	20,73%	29,23%	15,28%	10,34%	**19,64%**
Sfântu Gheorghe	15,18%	19,25%	24,31%	22,63%	16,95%	18,00%	**19,39%**
Lugoj	6,79%	14,24%	18,82%	21,70%	30,91%	23,01%	**19,25%**
Lupeni	13,88%	7,51%	13,56%	62,80%	11,02%	1,84%	**18,43%**
Gherla	6,85%	20,74%	9,17%	14,40%	24,30%	29,81%	**17,54%**
Fălticeni	4,31%	1,89%	41,87%	46,29%	4,83%	5,99%	**17,53%**
Săcele	8,52%	15,34%	20,07%	22,60%	25,23%	12,87%	**17,44%**

Sursa: prelucrare proprie

Primele locuri în ierarhia acestui indicator sunt ocupate de municipalități care înregistrează variații ridicate între valori de la an la an, ceea ce se traduce, în unele cazuri, printr-o valoare mică a cheltuielilor totale și investiții de anvergură (Slobozia, Vulcan).

Figură 23 *– Evoluție Cheltuieli de capital/total cheltuieli (%)*



Sursa: prelucrare proprie

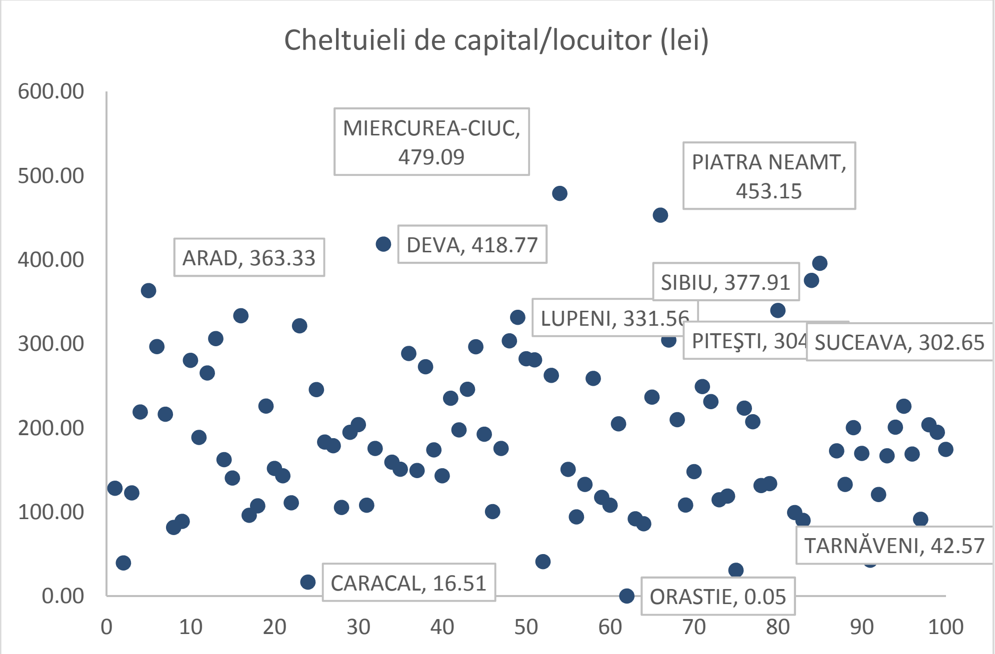
Valori foarte mici regăsim în cazul municipiilor Caracal (1%), Roșiori de Vede, Zalău, Medgidia, Aiud și Târnăveni (între 2 si 4%).

Indicatorii tendinței centrale arată o valoare medie de 12%, o deviație standard de 5% și un coeficient de variație de 0,42, cauzat de valorile ridicate cauzate de situații extreme, explicate mai sus.

Cheltuieli de capital/locuitor

Indicatorii dispersiei arată în cazul acestui indicator o deviație standard de 99,38 lei față de medie, care se situează la valoarea de 194,5 lei, în condițiile unei valori minime foarte redusă, înregistrată în cazul municipiului Orăștie a cărui autoritate locală pare să ignore total această categorie de cheltuieli în perioada 2008-2013. Municipiul Caracal se situează în aceeași categorie.

Figură 24 *– Distribuție cheltuieli de capital/locuitor*



Sursa: prelucrare proprie

După cum putem vedea în figura de mai sus, valorile sunt relativ dispersate, în condițiile unui coeficient de variație de 0,51.

Tabel 18 *– Cheltuieli de capital/locuitor (lei)*

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**Media**
Miercurea-Ciuc	680,93	513,94	294,32	589,58	480,13	315,67	**479,09**
Piatra Neamț	466,46	625,90	531,73	586,45	348,67	159,68	**453,15**
Deva	528,59	486,96	494,80	349,57	415,96	236,77	**418,77**
Vulcan	137,12	515,37	798,29	801,13	91,95	145,21	**414,85**
Slobozia	436,31	370,43	411,94	410,24	429,70	316,34	**395,83**
Sibiu	462,40	339,53	377,97	582,06	304,54	200,97	**377,91**
Slatina	414,01	605,69	294,26	273,57	304,00	361,72	**375,54**
Arad	263,59	278,71	356,66	571,15	466,68	243,19	**363,33**
Sfântu Gheorghe	255,28	329,07	437,89	376,06	290,46	350,37	**339,85**
Brașov	136,59	222,83	275,13	669,90	369,71	326,39	**333,43**
Lupeni	179,21	89,29	142,27	1356,48	177,03	45,06	**331,56**
Câmpulung Moldovenesc	151,16	690,20	240,60	93,73	475,74	278,04	**321,58**

Sursa: prelucrare proprie

În tabelul de mai sus, care prezintă primele 12 municipalități ca valori medii ale cheltuielilor de capital pe locuitor, regăsim municipalitățile ale căror cazuri au fost remarcate anterior dar și municipii precum Sibiu și Arad, din categoria celor de rang 1.

Dimensiunea rezultatelor financiar-contabile

Indicatori de rezultat

Rezultatul operațional

Interpretarea acestui indicator este asemănătoare celei utilizate de agențiile de rating, care nu analizează valorile deficitelor sau ale surplusurilor, ci consideră îngrijorătoare următoarele situații: înregistrarea a 2 ani consecutivi cu deficite, dacă deficitul unui an este mai mare decât cel al anului precedent, dacă se înregistrează deficite neconsecutive pe o perioadă îndelungată sau dacă se înregistrează deficite anormale. Astfel, am analizat datele perioadele 2009-2013, aplicând următoarea metodă de punctare:

Faza 1:

- dacă se înregistrează deficite consecutive pe 3 ani – 0 puncte;
- dacă se înregistrează deficite consecutive pe 2 ani sau neconsecutive pe 3 ani– 0,25 puncte;
- deficite neconsecutive 2 ani – 0,75p.

Faza 2:

- valori ridicate ale deficitului pe minim 2 ani (>15%) – se scad 0,20 p din punctajul obținut după faza 1;
- valori extreme (>100%) – se scad 0,10 p din punctajul obținut după etapa anterioară a fazei 2, pentru fiecare an.

După aplicarea acestui sistem de punctare am obținut rezultate interesante. Astfel, tabelul de mai jos reunește acele municipalități care nu au obținut nici un punct, datorită faptului că au înregistrat 3 ani consecutivi cu deficite operaționale.

***Tabel 19** – Municipalități cu punctaj 0 în cadrul indicatorului „rezultat operațional"*

	2008	2009	2010	2011	2012	Punctaj
Codlea	10,69%	2,96%	-27,24%	-20,48%	-0,63%	0
Gheorgheni	14,78%	-3,42%	-5,42%	-3,29%	11,26%	0
Râmnicu Sărat	24,12%	5,75%	-10,83%	-11,41%	-1,65%	0
Roman	-0,93%	-15,59%	-19,73%	18,76%	12,97%	0
Sfântu Gheorghe	13,15%	15,91%	-19,05%	-5,56%	-7,94%	0

Sursa: prelucrare proprie

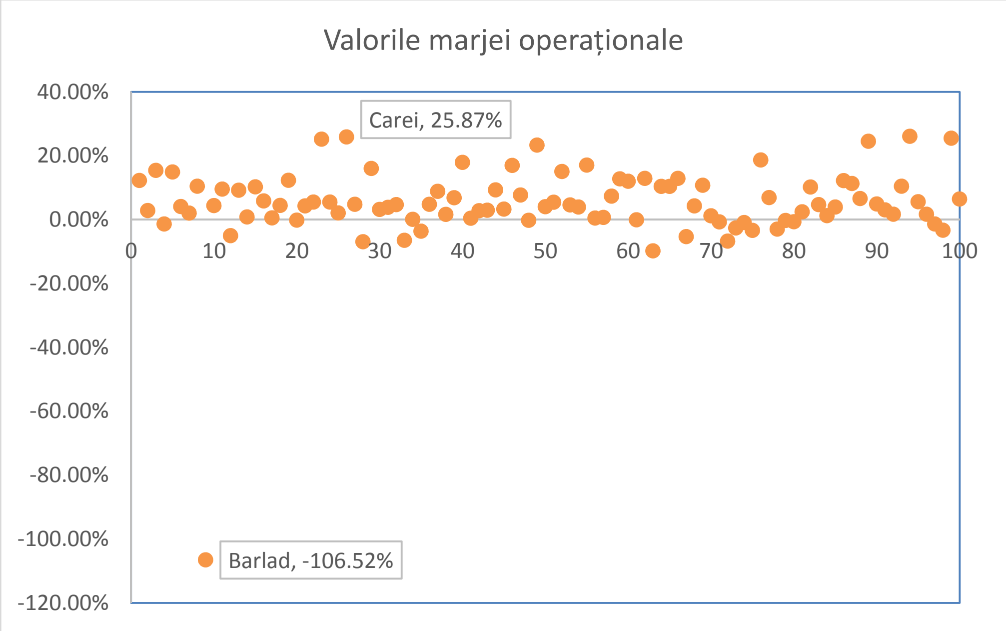
Din totalul municipalităților analizate, 17 au primit punctaj 0,25, datorită faptului că au înregistrat deficite consecutive pe 2 ani de zile, sau neconsecutive pe 3 ani din cei 5 analizați. Situații speciale din perspectiva punctajului am observat în cazul municipiilor Blaj (0,55 – determinat de valoarea de peste 15% a deficitului pe 2 ani) și Bârlad (0,45), care înregistrează deficite operaționale în 2 ani neconsecutivi și o valoare extremă, un deficit de 560% în anul 2010. Orșova a înregistrat un deficit de 117% în 2012, ceea ce a făcut ca punctajul acestei municipalități să fie 0,90.

Peste jumătate din municipii (58%) au primit punctaj maxim în cazul acestui indicator.

Marja operațională

Analiza realizată prin intermediul marjei operaționale vine în completarea interpretării indicatorului rezultatului asupra veniturilor și cheltuielilor operaționale ale autorităților locale. Am calculat acest indicator ca raport între diferența dintre venituri si cheltuieli și valoarea veniturilor operaționale. Ulterior am calculat media indicatorului pentru perioada 2009-2013, iar valorile au fost normalizate.

***Figură 25** – Distribuția valorilor marjei operaționale*



Sursa: prelucrare proprie

Bârlad este municipalitatea care obține cel mai mic punctaj, în timp ce valorile cele mai mari sunt obținute de Toplița, Carei, Vaslui, Câmpulung Moldovenesc și Toplița. Variațiile de la minim la maxim sunt foarte mari, coeficientul de variație fiind 2,64. Motivația acestei valori a coeficientului sunt valorile mediei – 5% și a deviației standard – 14%.

Indicatori ai lichidității și solvabilității

Lichiditatea generală

Lichiditatea generală se măsoară ca raport între activele curente și datoriile curente ale unei municipalități. Datorită faptului că valorile dezirabile ale unui asemenea indicator nu sunt reglementate pentru sectorul public, ci mai degrabă pentru societățile comerciale din subordinea municipalităților, am ales abordarea nord americană în această privință (Ammons, 2001), care este relativ similară cu abordarea

din mediul privat.. Astfel, valoarea acestui raport trebuie să fie mai mare sau egală cu 2 (sau 200%).

Metoda de scoring a indicatorului, a presupus utilizarea unui sistem de punctare între 0 și 1, pentru comparabilitate cu ceilalți indicatori, toate municipalitățile pornind de la un scor inițial maxim. Pentru fiecare din cei cinci ani analizați, orice valoare mai mică decât cea recomandată (peste 2 sau 200%) a presupus o scădere cu 0,2 puncte a scorului inițial. Pentru a lua în considerare și media perioadei și a penaliza valorile mici ale indicatorului pe o perioadă mai lungă de timp (Civic Federation, 2012), din punctajul anterior se mai scad 0,2 puncte dacă media este sub valoarea recomandată.

Analizând indicatorii tendinței centrale, în cazul acestui indicator (ca medie a valorilor) am observat un minim de 0,67 (67%), în cazul municipiului Lupeni, valori reduse înregistrând și autoritățile locale din Reșița, Buzău, Sighetu Marmației, Beiuș, Târgu Jiu și Vulcan. 20 de municipii din cele 102 analizate au valorile medii sub minimul recomandat indicatorului.

Media valorilor este 3,55 (355%), în timp ce valorile cele mai mari sunt înregistrate de Salonta, Sibiu și Satu Mare. Deviația standard este de 1,93 (193%), iar coeficientul de variația este 0,54.

Rata lichidității curente (quick-ratio)

Scoringul acestui indicator păstrează metodologia indicatorului lichidității generale, doar că în acest caz, valoarea recomandată este mai mare decât 1 (sau 100%). Datorită faptului că acest indicator, ca și cel precedent este strâns legat de un prag minim, ne concentrăm mai degrabă pe municipalitățile care se situează sub acesta.

Ordinea celor mai mari valori medii ale indicatorului este aceeași ca la rata lichidității generale (Salonta, Sibiu, Satu Mare), în timp ce valoarea cea mai mică este înregistrată de Sighetu Marmației (51%), urmat de Vulcan (62%). Reșița, Adjud și Beiuș, municipalități a căror active curente nu sunt suficiente pentru acoperirea datoriilor curente.

***Tabel 20** – Valori maxime ale ratei lichidității curente*

	2009	2010	2011	2012	2013	Medie
Mangalia	96,89%	102,46%	97,45%	73,86%	127,19%	**99,57%**
Motru	63,49%	68,09%	57,33%	134,10%	172,52%	**99,11%**
Deva	38,41%	60,71%	93,72%	183,97%	109,03%	**97,17%**
Târgu Jiu	103,11%	115,75%	50,61%	51,01%	109,55%	**86,01%**
Reghin	139,60%	92,63%	67,83%	54,53%	39,04%	**78,73%**
Buzău	57,21%	66,72%	57,95%	80,64%	110,29%	**74,56%**
Beiuș	91,38%	101,53%	50,85%	63,93%	60,91%	**73,72%**
Adjud	27,62%	87,58%	71,09%	86,05%	87,65%	**72,00%**
Reșița	39,82%	58,77%	54,53%	90,15%	104,23%	**69,50%**
Lupeni	214,22%	33,79%	29,80%	20,75%	14,64%	**62,64%**
Sighetu Marmației	19,26%	68,34%	54,42%	59,20%	55,02%	**51,25%**

Sursa: prelucrare proprie

Unsprezece municipalități din cele 102 înregistrează o valoare medie sub cea recomandată. Deviația standard a indicatorului este 1,66 (166%), mediana este 2,41 (241%), iar coeficientul de variație este 0,61, toți acești indicatori fiind raportați la media valorilor pe cei 5 ani.

Rata solvabilității

Valorile indicatorului ratei solvabilității arată că toate cele 102 municipii analizate au capacitate ridicată de a face față obligațiilor pe termen lung, activele totale acoperind datoriile totale ale organizației, ceea ce era de așteptat pentru acest tip de organizație, pornind de la un minim de 316% (Deva), ajungând la un maxim de 23468% (Odorheiu Secuiesc). Punctajul obținut de toate municipalitățile în acest caz este maxim, din acest motiv acesta nu va fi utilizat în calculul scorului final al dimensiunii, implicit al indicelui. Variația este una ridicată – coeficient de 1,38.

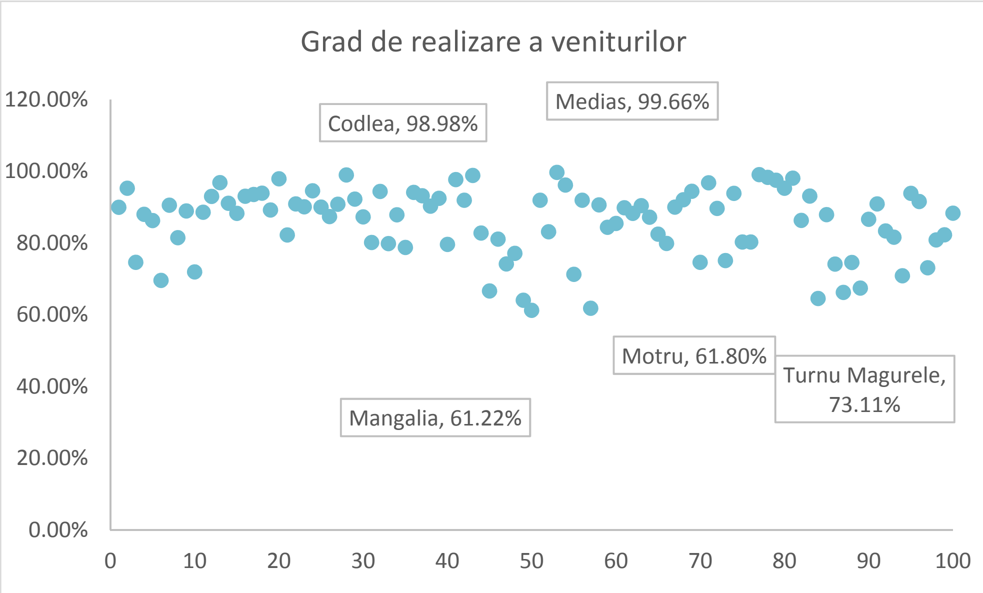
Dimensiunea „capacitate administrativă"

Gradul de realizare a veniturilor

Calculat ca valoare a mediilor anuale ale rapoartelor între încasările realizate și valorile creditelor bugetare definitive, valorile indicatorului variază de la un minim de 61,2% (Mangalia), la 99,7% în

cazualul autorităților locale din Mediaș. Valoarea medie a indicatorului este 86,1%, în timp ce valoarea mediană este 88,4%, cu o distribuție standard de 0,09 (9%) și un coeficient de variație de 0,10.

Figură 26 *– Distribuție grad de realizare a veniturilor*



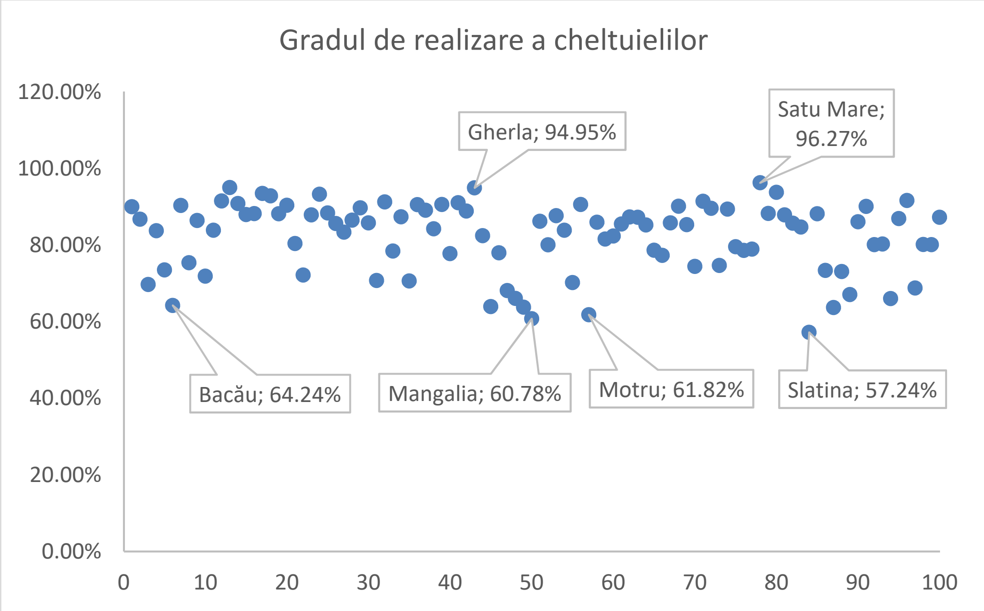
Sursa: prelucrare proprie

Opt dintre cele 102 municipalități au grad mediu de realizare sub 70% (Mangalia, Motru, Lupeni, Slatina, Târgoviște, Hunedoara, Târgu Mureș și Bacău) ceea ce arată o capacitate redusă de a previziona veniturile, în timp ce cea mai mare acuratețe prognozarea veniturilor o au Mediașul (99,66%), Salonta, Codlea, Gherla, Zalău, Satu Mare și Sibiu (toate peste 98%).

Gradul de realizare a cheltuielilor

Gradul de realizare al cheltuielilor este un alt indicator al capacității administrației de estimare corectă, de data asta a utilizării resurselor, deși este dependent, bineînțeles, de veniturile obținute.

Figură 27 *– Distribuție grad de realizare a cheltuielilor*



Sursa: prelucrare proprie

Satu Mare este municipalitatea care, în perioada analizată, reușește să obțină cel mai bun procentaj – 96,27%, urmat de Botoșani, Gherla, Zalău, Sfântu Gheorghe Buzău și Caracal (valori peste 93%), în timp ce Slatina (57,24%), Mangalia, Târgoviște, Lupeni, Hunedoara și Bacău au procente sub 66%.

Media valorilor înregistrate este de 82,3%, mediana, 85,5% în timp ce indicatorii dispersiei arată o deviație standard de 0,09 (9%) și un coeficient de variație de 0,10.

Gradul de colectare

Calculat ca și raport între sumele propuse a fi colectate și cele colectate efectiv, acest indicator este unul dintre cei mai relevanți în identificarea capacității unei administrații locale, deoarece presupune un întreg proces de estimare corectă și apoi colectare eficientă.

Valorile indicatorului (medie a perioadei 2008-2013) pornesc de la 62,90% în cazul municipiului Iași (surprinzător că unul dintre municipiile de rang 1 se află în această situație), au o medie de 82,49% și

o valoare mediană de 83,15%, înregistrând un maxim de 98,5% (Miercurea Ciuc).

Tabelul de mai jos ne arată municipiile cu cele mai ridicate valori:

Tabel 21 *– Grad de colectare – valori maxime (%)*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	media
Miercurea-Ciuc	95,06	99,54	99,16	98,97	99,18	99,00	98,49
Râmnicu Vâlcea	98	98	92	98	99,28	97,87	97,19
Cluj-Napoca	87,29	102,65	100,26	99,3	90,03	98,00	96,26
Brașov	93,11	96,09	97,01	97,08	97,04	93,89	95,70
Giurgiu	88,48	85,12	99,47	98,25	97,42	97,48	94,37
Constanta	100	100	71	98,25	97,02	96,90	93,86
Tecuci	86,14	91,95	96,77	99,91	92,98	95,22	93,83
Medgidia	93,36	82,8	88	99	97,4	100,00	93,43

Sursa: prelucrare proprie

Din datele prezentate mai sus putem observa o variație destul de importantă a gradului de colectare de-a lungul celor 6 ani în cazul administrației locale a municipiilor de rang 1. Trebuie menționat că media națională a indicatorului este 82,97%, mai mare decât valoarea medie înregistrată în cazul municipiilor.

Situația cea mai problematică, în privința gradului de colectare o regăsim în tabelul de mai jos:

Tabel 22 *– Grad de colectare – valori minime (%)*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	media
Adjud	83,16	79,22	67,09	71,39	68,12	65,23	72,37
Suceava	58,5	76,13	75,5	82	73,18	67,38	72,12
Dorohoi	69,69	67,19	74,32	74,18	72,51	71,70	71,60
Câmpulung Moldovenesc	67,89	77,25	80,93	76,49	57,89	66,89	71,22
Vatra Dornei	79,15	70,15	69,79	56,04	70,13	81,75	71,17
Timișoara	98	77	69,76	45,28	40,52	77,42	68,00
Bârlad	44,1	69,02	75,07	72,66	81,27	65,40	67,92
Moreni	72,75	70,53	78,38	56,84	57,69	67,39	67,26
Iași	75,35	70	63,9	50,08	52,74	65,32	62,90

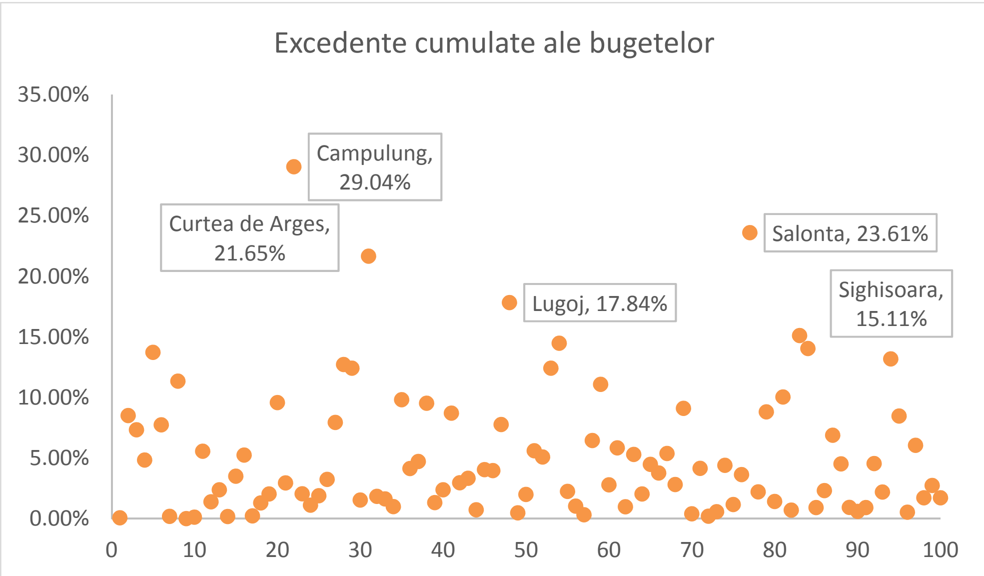
Sursa: prelucrare proprie

Indicatorii dispersiei pentru acest indicator arată o deviație standard de 7,07% și o valoare a coeficientului de variație de 0,09.

Excedente bugetare cumulate

Acest indicator a fost calculat ca raport între excedentele bugetare cumulate (fond de rulment până în anul 2010) și totalul cheltuielilor autorității (conform Hou et al., 2003). Deși interpretarea lor este discutată în literatura de specialitate, în special în cea străină (datorită diferențelor de abordare legata de utilizarea lor în perioadele de criză și constituirea acestora în perioadele de creștere economică), am ales punctarea lui ca indicator de maxim al mediei perioadei 2010-2013.

Figură 28 *– Distribuție valori excedente cumulate ale bugetelor*



Sursa: prelucrare proprie

Din figura de mai sus se pot observa municipalitățile cu valorile cele mai mari ale procentului excedentelor bugetare cumulate din cheltuielile totale.

Doar 15 din cele 102 municipalități constituie excedente cumulate peste 10% din totalul cheltuielilor, dintre municipiile de rang 1 doar Aradul se situează între acestea.

Valoarea minimă înregistrată este 0 în cazul municipiului Bârlad și 0,07% în cazul municipiului Adjud. Procente sub 1% se mai regăsesc

și în cazul municipiilor Beiuș, Brad, Baia Mare, Reghin, Buză, Motru, Râmnicu Sărat, Lupeni, Turda, Reșița, Târgu secuiesc, Sighetu Marmației, Giurgiu, Slobozia, Târnăveni, Târgu Mureș și Orăștie.

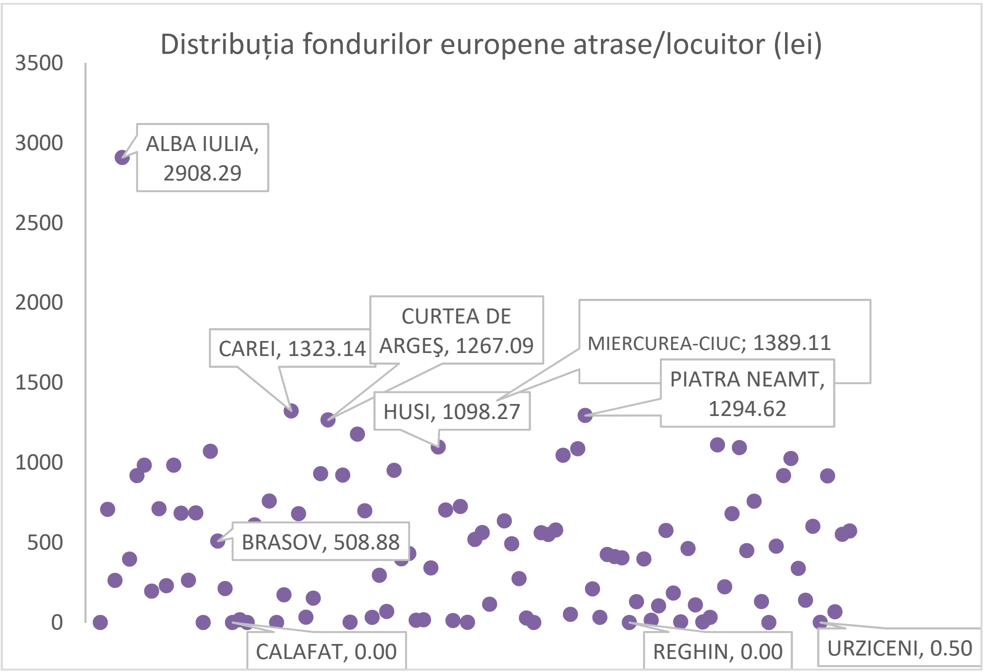
Valoarea medie este 51,5%, mediana, 34,11, în timp ce dispersia presupune o deviație standard de 5,3% și un coeficient de variație ridicat de 1,03.

Atragerea de fonduri prin proiecte cu finanțare nerambursabilă

Indicatorul atragerii de fonduri nerambursabile a fost indicat în cadrul interviurilor aplicate ca unul care exprimă capacitatea autorității locale eficiența eforturilor realizate de autoritățile locale în scopul diversificării resurselor de care poate dispune.

Calculul indicatorului s-a făcut ca raport între suma cheltuielilor cu „Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile" pentru perioada 2008-2013 și media numărului de locuitori pentru perioada în care sumele au fost atrase efectiv (am ținut cont că în cazul unor municipalități sumele au fost cheltuite doar în unii dintre anii întregii perioade).

Figură 29 *– Distribuția fondurilor europene atrase/locuitor (lei)*



Sursa: prelucrare proprie

Din figura de mai sus se poate observa că cea mai eficientă municipalitate în atragerea de finanțări nerambursabile este Alba Iulia. Trebuie să menționăm că și disponibilitatea oportunităților de finanțare, specificul municipiilor, factorul politic, au fost elemente importante care au influențat valorile acestui indicator (în cazul municipiului Alba Iulia cea mai mare parte a finanțărilor au avut ca destinație reabilitatea cetății; municipiile centre de regiune / centre de zone metropolitane au dispus de finanțări dedicate etc.).

Existența acestor factori de influență nu explică faptul că un număr de 7 municipalități (Târnăveni, Reghin, Oltenița, Caracal, Câmpia Turzii, Calafat, Brad) nu au reușit să atragă finanțări nerambursabile în perioada pentru care indicatorul este calculat. Acest lucru poate fi explicat doar prin lipsa de performanță și capacitate managerială.

Media cheltuielilor cu proiecte la nivel de municipii a fost de 483.31 lei de-a lungul perioadei analizate, valoarea mediană fiind de 428 lei. Indicatorii dispersiei – deviația standard și coeficientul de variație au valori de 455,1 lei, respectiv 0,94, ceea ce arată o dispersie ridicată.

Diversificarea veniturilor locale

Calculat după formula:

$$\mathrm{DVL} = 1 - \left(\frac{Venituri\ din\ impozite\ și\ taxe\ pe\ proprietate + Cote\ și\ sume\ defalcate\ din\ impozitul\ pe\ venit}{Total\ Venituri\ proprii}\right),$$

pentru fiecare an în parte apoi ca medie a valorilor, indicatorul diversificării încearcă să evalueze capacitatea administrație locale de a procura venituri proprii din alte surse decât impozitele pe venit și cele pe proprietate.

Cel mai redus grad de diversificare a veniturilor îl municipalitățile Rădăuți, Orșova, Băilești, Sebeș, Motru, Lugoj, Deva, Medgidia, Făgăraș și Mangalia (valori ale indicatorului cuprinse între 0,06 și 0,12) în timp ce maximul – 0,41 este atins de Toplița, una dintre municipalitățile cu scoruri mici ale indicatorilor precedenți. De altfel, primele 13 municipalități cu valorile cele mai mari sunt de dimensiuni medii:

***Tabel 23** – Grad de diversificare – valori maxime*

	2010	2011	2012	2013	medie
Toplița	0,330013	0,364246	0,417555	0,528354	0,410042
Vatra Dornei	0,392252	0,372534	0,392594	0,47851	0,408972
Moinești	0,272015	0,511209	0,467242	0,357087	0,401888
Dorohoi	0,255371	0,434288	0,308799	0,405479	0,350984
Tecuci	0,382523	0,334508	0,269876	0,373703	0,340153
Calafat	0,205218	0,374302	0,432146	0,315934	0,3319
Caransebeș	0,268735	0,287609	0,19034	0,573047	0,329933
Câmpulung Moldovenesc	0,345253	0,372919	0,232712	0,276289	0,306793
Carei	0,151787	0,355872	0,312276	0,325875	0,286452
Salonta	0,190398	0,20769	0,32277	0,415649	0,284127

Sursa: prelucrare proprie

Municipiile centre de regiune, sau cele de rang 1 sunt cuprinse în plaja de valori 0,14 – 0,27, cele mai mari valori dintre acestea avându-le Arad (0,27), Galați (0.25) și în timp ce Constanța (0,20) Iași (01,7), Timișoara și Cluj (cu câte 0,14 amândouă) se situează în primele două cuartile.

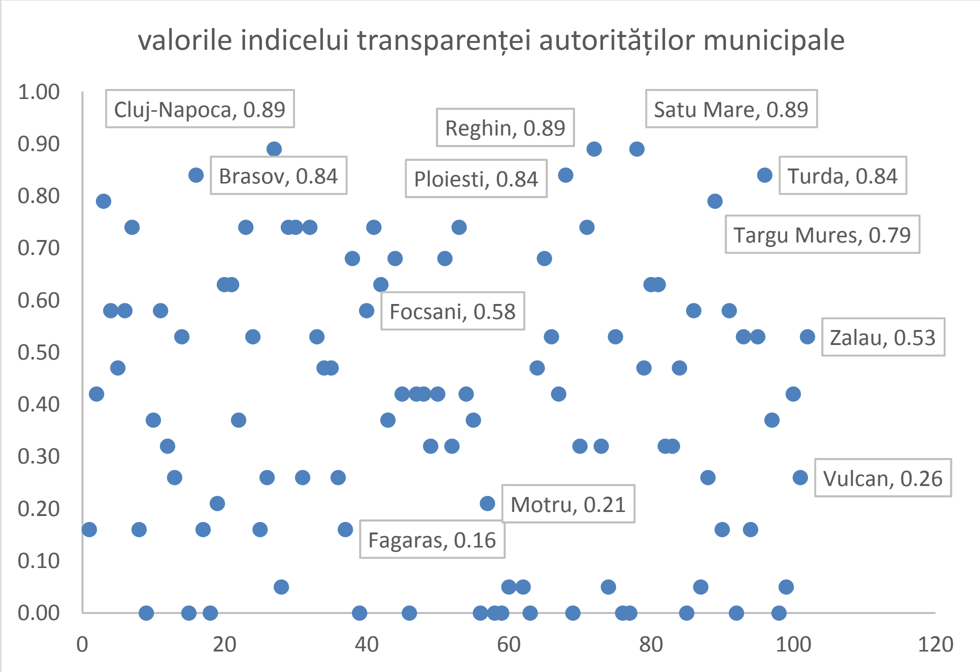
Dispersia valorilor arată un coeficient de variație de 0,33 și o deviație standard de 0,06, ceea ce arată că 68% din totalul valorilor se situează în interiorul câte unei deviații standard de o parte și alta a valorii medii (care are valoarea 0,1959).

Indicatorul transparenței autorității locale

Analiza noastră asupra modului în care Moody's, S&P și Fitch analizează performanța municipalităților ne-a permis să observăm faptul că toate cele trei agenții pun accent pe gradul de transparență al autorității, ceea ce ne-a determinat să utilizăm în cercetarea noastră un indicator similar. Analiza transparenței autorităților municipale românești s-a realizat pe baza măsurării unui număr de 16 variabile, analiză prezentată în detaliu în prima parte a acestui capitol.

Scorul indicatorului fiind obținut ca medie a valorilor acestora, utilizând o funcție a programului SPSS care presupunea calcularea unei variabile unice pe baza tuturor variabilelor analizate în studiul nostru realizat asupra site-urilor autorităților celor 102 municipii.

Figură 30 *– Indicele transparenței*



Sursa: prelucrare proprie

Valorile obținute în cazul acestui indice sunt ridicate pentru municipalități precum Reghin, Satu Mare, Cluj-Napoca, Brașov, Ploiești și Turda, care dețin site-uri ce conțin informații complete, deși paginile web ale unora dintre municipalitățile cu scor mare au o interfață rudimentară (Cluj-Napoca).

Peste 20 dintre municipii obțin valori foarte mici ale indicatorului. În unele cazuri aceste valori au fost cauzate de absența datelor, iar în altele datele nu erau actualizate în ultima perioadă. De asemenea, au existat cazuri în care site-urile administrațiilor locale nu erau funcționale.

Motivele expuse mai sus justifică un coeficient de variație destul de ridicat al indicatorului, de 0,67.

4.4.3.2. Dezvoltarea economică a municipiilor din România – Indicele dezvoltării economice locale

Indicele dezvoltării economice locale este construit pe baza a 18 indicatori grupați în 5 dimensiuni:

Tabel 24 – *Indicele dezvoltării economice locale*

Dimensiunea „venituri și productivitate”	Indicator al veniturilor personale Indicator al elementelor de capital – baza de impozitare Cifra de afaceri a întreprinderilor locale Productivitatea angajaților
Dimensiunea „forță de muncă”	Indicator ocupare forță de muncă Indicatorul evoluției numărului salariați 2008 – 2012 Număr mediu de salariați ai întreprinderilor non-agricole
Dimensiunea bazei economice	Avantaj comparativ Avantaj competitiv Dezvoltare % salariați în sectoare aflate în declin Indicatorul diversificării economiei
Dimensiunea „antreprenoriat”	Densitatea întreprinderilor Capacitatea antreprenorială
Dimensiunea „demografie”	Indicator evoluție populație Indicator atractivitate localitate Raportul de dependență demografică Indicator al nivelului de educație

Sursa: prelucrare proprie

Dimensiunea „venituri și productivitate”

Veniturile persoanelor

Cea mai bună modalitate de estimare a veniturilor personale ale cetățenilor municipiilor a fost cea a utilizării datelor anuale ale încasărilor din impozitul pe venit. Valorile au fost raportate la numărul de locuitori al municipiului.

Tabel 25 – *Impozit pe venit încasat/locuitor (lei) – cele mai mari valori*

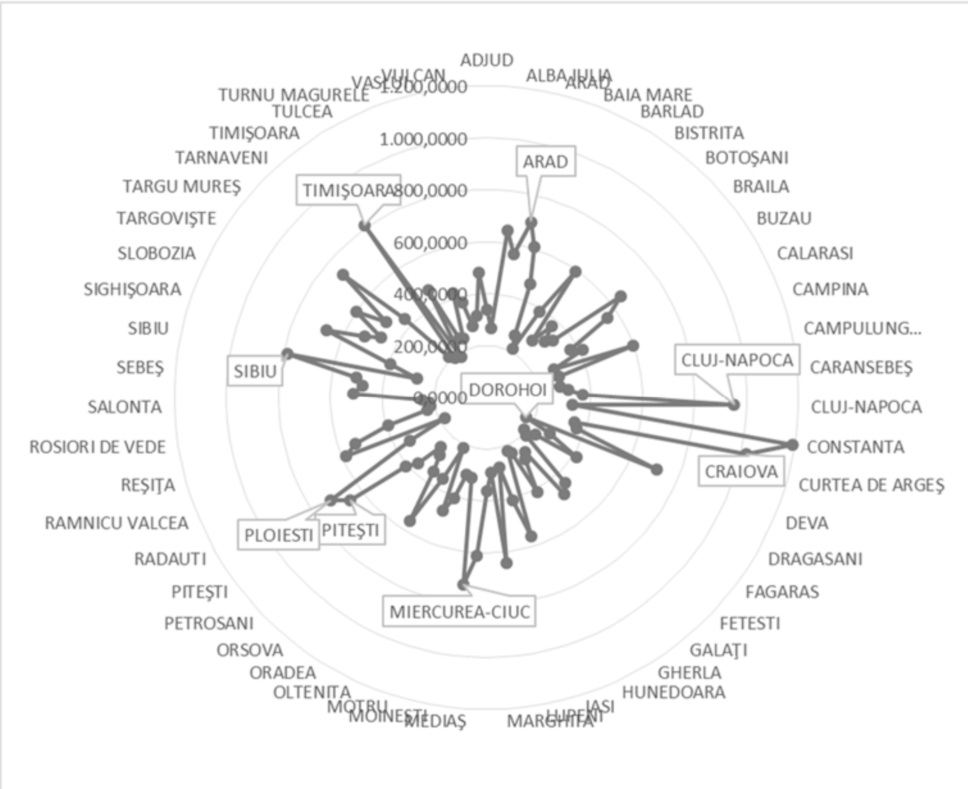
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	media – lei
Constanta	1224,16	1309,27	1186,35	1035,66	1099,52	1287,95	1190,485
Craiova	1132,34	1216,25	1120,08	821,36	866,13	988,14	1024,05
Cluj-Napoca	944,78	913,43	863,27	964,62	961	1072,47	953,2617
Timișoara	817,9	816,63	778,25	786,91	814,19	864,57	813,075
Sibiu	748,56	727,82	727,08	793,92	810,1	885,14	782,1033
Târgu Mureș	724,44	752,35	748,62	709,19	700,96	740,41	729,3283

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	media – lei
Miercurea-Ciuc	749,96	786,26	739,43	689,72	687,62	706,21	726,5333
Ploiești	698,14	794,19	751	701,83	668,73	699,52	718,9017
Deva	659,33	754,22	834,2	798,66	597,67	613,43	709,585
Arad	678,54	669,91	658,22	696,03	726,3	759,42	698,07

Sursa: prelucrare proprie

Atât în tabelul de mai sus, cât și în figura de mai jos se pot observa municipalitățile cu cele mai ridicate și mai scăzute valori ale indicatorului.

Figură 31 – Impozit pe venit încasat/locuitor (lei) – distribuție



Sursa: prelucrare proprie

***Tabel 26** – Impozit pe venit încasat/locuitor (lei) – cele mai mici valori*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	media – lei
Săcele	224,20	226,20	200,21	219,04	236,76	221,57	**221,33**
Roșiori de Vede	203,13	221,43	206,43	184,51	228,92	270,49	**219,15**
Bârlad	149,99	228,17	212,20	219,89	236,91	249,79	**216,16**
Oltenița	213,16	220,89	209,24	211,83	202,50	236,45	**215,68**
Târnăveni	219,63	231,97	233,45	180,41	186,69	235,16	**214,55**
Fetești	234,78	240,23	227,83	174,81	203,73	202,78	**214,03**
Tecuci	181,67	208,70	185,36	176,19	197,54	215,39	**194,14**
Fălticeni	161,43	196,32	183,44	179,89	189,80	220,53	**188,57**
Toplița	175,33	187,53	177,51	166,14	180,88	215,22	**183,77**
Râmnicu Sărat	165,37	189,42	177,32	168,28	171,77	198,68	**178,47**
Dorohoi	154,87	180,42	166,89	158,95	164,50	184,32	**168,33**

Sursa: prelucrare proprie

Distribuția valorilor este una destul cu un grad de împrăștiere important – coeficient de variație de 0,46, deviație standard 193,07 lei, dar o diferență importantă între minim -168 lei – Dorohoi și maxim – 1190 – Constanța. Valoarea medie a indicatorului este 422,73 lei, iar mediana 371,76 lei.

Conform așteptărilor, primele poziții sunt ocupate de municipiile de rang 1 și centre de regiune, care tind să polarizeze activitatea economică și să susțină niveluri ridicate ale veniturilor populației, comparativ cu celelalte municipii.

În ceea ce privește o legătură între dimensiunea municipiului și nivelul veniturilor, corelația Pearson realizată între mediile perioadei 2008-2013, pentru cei doi indicatori (populație și venituri) are o valoare de 0,71 ceea ce arată o legătură destul de puternică – cetățenii municipiilor cu o populație mai ridicată tind să aibă venituri mai ridicate.

Indicatorul elementelor de capital – baza de impozitare

Unul dintre cei mai importanți indicatori ai dezvoltării economice locale este legat de elementele de bogăție sau de capital ale

comunității. Un proxy potrivit pentru estimarea valorii acestora ar fi fost valoarea de piață a locuințelor și terenurilor, dar, din moment ce la nivel național nu există o statistică în acest sens (cea mai apropiată variantă este un studiu al unei agenții imobiliare care compară valori anuale ale locuințelor și terenurilor la nivelul a 30 de municipii) am ales să utilizăm valorile impozitelor locale pe terenuri, clădiri și mijloace de transport, încasate atât de la persoane fizice, cât și juridice, raportate la numărul de locuitori ai municipiului.

Minimul valorilor medii pe locuitor ale anilor 2010-2013 este înregistrat în cazul municipiului Lupeni. De altfel, județul Hunedoara este cel mai puternic reprezentat în prima cuartilă, care grupează localitățile cu cele mai reduse valori ale indicatorului – din ultimele 5 municipii, 3 (Lupeni, Vulcan și Hunedoara) sunt din acest județ.

***Tabel 27** – Indicatorul stocului de capital – impozite pe proprietate/locuitor (lei)*

	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**medie**
Mangalia	311,64	436,10	436,85	667,41	463,00
Slatina	405,17	432,16	457,46	457,03	437,95
Sibiu	386,23	424,91	447,79	468,60	431,88
Brașov	391,83	405,41	417,06	403,48	404,45
Arad	480,41	504,54	491,60	127,14	400,92
Sebeș	331,24	389,36	376,15	413,21	377,49
Ploiești	325,25	351,81	391,43	372,74	360,31
Deva	338,47	369,15	358,59	363,82	357,51
Constanța	312,80	344,03	378,79	375,90	352,88
Câmpina	296,47	353,31	356,22	355,95	340,49

Sursa: prelucrare proprie

Valori foarte mari ale indicatorului întâlnim în municipii precum Mangalia, Slatina, Sibiu, Brașov și Arad (peste 400 lei/locuitor). Dacă în cazul municipiilor mai mari, valorile sunt previzibile, cazuri precum Mangalia, Slatina și Sebeș sunt explicate de localizarea unor platforme precum șantierul naval și industrii precum cea metalurgică și prelucrarea primară a lemnului.

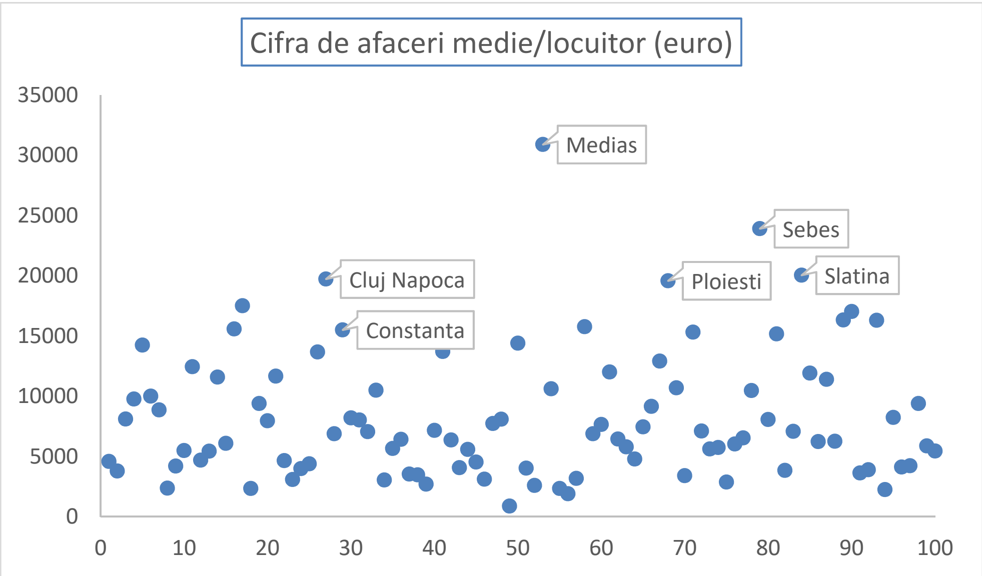
Indicatorii cifrei de afaceri și ai productivității

Cei doi indicatori utilizează datele referitoare la veniturile agenților economici (cifra de afaceri) pentru perioada 2008-2012.

Cifra de afaceri medie pe locuitor arată o valoare maxima de 30879 euro/locuitor în cazul municipiului Mediaș, explicabilă prin structura datelor – acestea provin de la Registrul Comerțului, dar și prin localizarea la nivelul municipiilor a companiilor Romgaz și Transgaz. La o distanță semnificativă se situează municipiul Sebeș cu 23898 euro/locuitor, generată în principal de cel mai mare jucător național în domeniul industriei forestiere. Al treilea oraș în top este Slatina (20037 euro/loc), care are o economie concentrată în industria metalurgică, urmat de Cluj-Napoca (19719 euro/loc), cu o economie mai diversificată și Ploiești cu o industrie petrolieră puternică (19573 euro/loc).

Cele mai mici valori ale indicatorului, care ne arată unul dintre aspectele dezvoltării economice le întâlnim în Valea Jiului – Lupeni (879 euro/loc) și Vulcan (1527 euro/loc), Moreni, Toplița, Calafat, Moinești, Băilești, Medgidia, Fetești și Roșiori de Vede, toate sub 3000 euro/locuitor.

***Figură 32** – Distribuție Cifra de afaceri medie/locuitor*



Sursa: prelucrare proprie

După cum putem observa în scatter-plotul de mai sus distribuția valorilor are o împrăștiere importantă – deviația standard a indicatorului este 5321 euro în timp ce coeficientul de variație este 0,64, în condițiile unei valori medii de 8250,5 euro și mediane de 6876,2. Diferența destul de ridicată între medie și mediană arată că valorile ridicate influențează foarte mult valoarea medie a indicatorului. Amplitudinea intercuartilică (care măsoară diferența între prima și a treia cuartilă) este 6467 euro, aproape de valoarea medianei și mai mică decât cea a mediei.

Productivitatea medie a angajaților

Productivitatea medie arată o situație relativ asemănătoare indicatorului anterior cu menționarea unor valori ridicate pentru municipii precum Carei și Rădăuți.

Tabel 28 *– Productivitatea angajaților*

Productivitate – cifra de afaceri/angajat – medie 2008-2012, euro							
Sebeș	77002	Timișoara	43953	Vatra Dornei	34680	Sfântu Gheorghe	29998
Slatina	69060	Piatra Neamț	43474	Onești	34674	Vulcan	29856
Ploiești	65425	Alexandria	43343	Miercurea Ciuc	34573	Lugoj	29698
Mediaș	65390	Oltenița	43034	Blaj	34426	Râmnicu Sărat	29160
Buzău	65233	Râmnicu Vâlcea	42832	Roșiorii de vede	34187	Făgăraș	28559
Rădăuți	61604	Bistrița	42767	Vaslui	33906	Câmpulung Moldovenesc	28413
Carei	59345	Oradea	40904	Săcele	33850	Bârlad	28364
Galați	58439	Odorheiu Secuiesc	40783	Alba Iulia	33561	Moinești	27984
Cluj Napoca	57696	Orșova	40098	Adjud	33421	Aiud	27960
Slobozia	56964	Câmpia Turzii	40089	Curtea de Argeș	33406	Sighișoara	27748
Brașov	54143	Roman	39983	Urziceni	33075	Câmpulung	27032
Zalău	53845	Craiova	39115	Medgidia	32703	Turnu Măgurele	26902
Drăgășani	48950	Giurgiu	39091	Caransebeș	32578	Dorohoi	25613

Productivitate – cifra de afaceri/angajat – medie 2008-2012, euro							
Mangalia	48603	Tulcea	37496	Pașcani	32524	Gherla	24169
Călărași	47409	Codlea	37272	Târgu Jiu	32301	Motru	24013
Dej	46590	Reșița	37205	Băilești	32276	Sighetu Marmației	23223
Constanta	46464	Târnăveni	36096	Suceava	31806	Calafat	21713
Târgu Secuiesc	46439	Satu Mare	35546	Baia Mare	31660	Huși	20965
Bacău	45819	Hunedoara	35525	Beiuș	31553	Deva	20427
Arad	45409	Turda	35347	Botoșani	30873	Petroșani	19306
Pitești	45021	Brăila	35041	Focșani	30812	Marghita	18876
Campina	44740	Fetești	34826	Caracal	30787	Moreni	16406
Târgoviște	44691	Iași	34825	Gheorgheni	30583	Toplița	15578
Sibiu	44637	Tecuci	34773	Fălticeni	30156	Lupeni	13751
Brad	44226	Drobeta Turnu Severin	34764	Orăștie	30054		
Târgu Mureș	44050	Salonta	34699	Reghin	30054		

Sursa: prelucrare proprie

Cei mai puțin productivi angajați îi regăsim în municipii precum Lupeni, Toplița, Moreni, Marghita, Petroșani, Deva, Huși, Calafat și Sighetu Marmației.

Observăm o diferența mare între minim și maxim, o deviație standard de 11894 euro de o parte și de alta a mediei (37454 euro) și un coeficient de variație de 0,31.

Dimensiunea „forță de muncă"

Indicator ocupare forță de muncă

Calculat ca raport al numărului mediu de salariați ai municipiului și populația cu vârstă între 15-64 de ani și prezentat ca medie a anilor 2008-2012, ne arată un minim de 16% în cazul municipiului Băilești și un maxim de 65% în cazul Devei. Tabelul de mai jos identifică cele mai ridicate și mai scăzute 15 valori ale indicatorului.

Tabel 29 *– Grad de ocupare*

Municipiile cu cele mai ridicate valori			Municipiile cu cele mai scăzute valori	
Deva	65,01%		Dorohoi	25,89%
Miercurea Ciuc	63,29%		Adjud	25,73%
Târgoviște	62,86%		Vulcan	25,46%
Sibiu	61,75%		Târnăveni	25,24%
Arad	58,92%		Medgidia	24,61%
Alba Iulia	58,81%		Rădăuți	24,37%
Beiuș	58,78%		Huși	24,33%
Timișoara	58,57%		Făgăraș	24,33%
Odorheiu Secuiesc	56,14%		Lupeni	22,59%
Oradea	56,05%		Pașcani	21,91%
Cluj-Napoca	55,61%		Fetești	21,70%
Suceava	55,47%		Râmnicu Sărat	21,27%
Sfântu Gheorghe	55,34%		Fălticeni	21,02%
Satu Mare	55,08%		Tecuci	18,88%
Slatina	54,50%		Băilești	15,62%

Sursa: prelucrare proprie

Observăm diferențe mari în gradul de ocupare, în condițiile unei medii de 40% și unei mediane de aceeași valoare. Deviația standard în jurul mediei este de 12%, coeficientul de variație fiind 0,3.

Interesante sunt valorile observate în municipii precum Miercurea-Ciuc, Târgoviște și Beiuș, în timp ce municipiile de rang 1 au, în totalitate, valori peste medie. Municipiile de mici dimensiuni au, preponderent, valori sub medie.

Indicatorul evoluției numărului de salariați 2008-2012

Calculat ca medie a indicilor cu bază fixă ai anilor 2009, 2010, 2011, 2012, având ca referință anul 2008, indicatorul ne arată modul în care economiile municipiilor au reușit să treacă prin perioada de criză, din perspectiva numărului de angajați.

Dintre toate cele 102 municipii analizate doar două aveau în 2012 mai mulți salariați decât în 2008 (raport simplu între valorile celor 2 ani) – Orăștie (+24%) și Cluj-Napoca (+1%).

Nici unul dintre municipii nu a trecut prin perioada de criză fără să înregistreze scăderi ale numărului de salariați în anii perioadei analizate. Chiar dacă Orăștie arată cifre bune, relativ la întreaga perioadă, valorile din 2009 și 2010 sunt sub cele din 2008, o creștere importantă având loc abia în 2011-2012.

Tabel 30 *– Evoluția numărului de salariați*

Valori ridicate			Valori scăzute	
Orăștie	1,03		Calafat	0,76
Sighetu Marmației	1,00		Roșiori de Vede	0,76
Sighișoara	1,00		Turda	0,76
Rădăuți	0,99		Aiud	0,75
Băilești	0,99		Codlea	0,74
Marghita	0,98		Câmpulung	0,73
Cluj-Napoca	0,97		Pașcani	0,73
Turnu Măgurele	0,97		Gherla	0,72
Sibiu	0,96		Caracal	0,68
Salonta	0,96		Câmpia Turzii	0,67

Sursa: prelucrare proprie

Observăm că printre cele mai afectate municipii în perioada de criză se află 2 din județul Cluj, Câmpia Turzii fiind un caz special, cu forță de muncă concentrată în industria metalurgică, al cărei combinat și-a redus drastic activitatea.

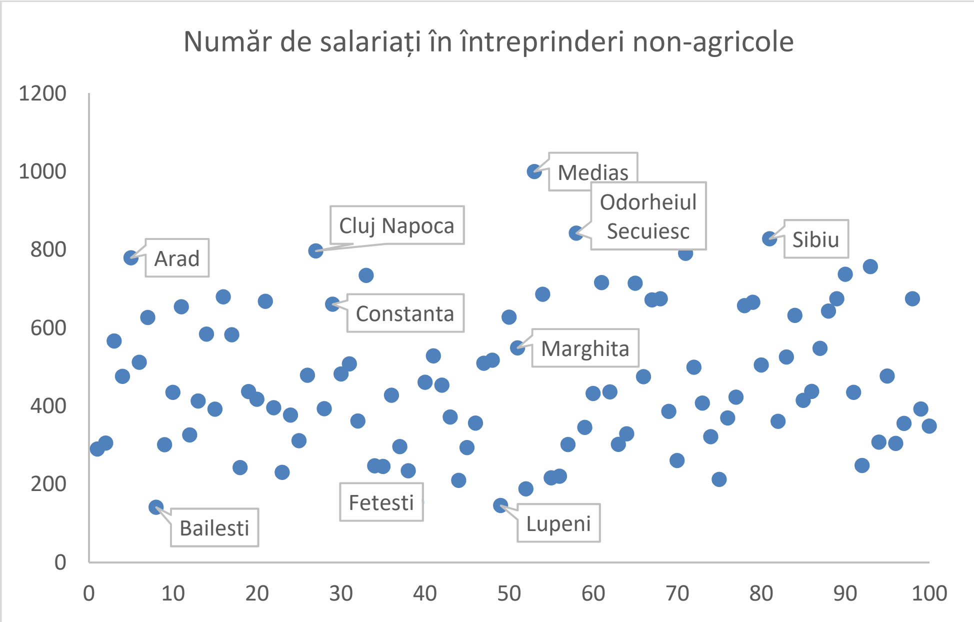
Trebuie menționat că acest indicator trebuie privit ținând cont și de indicatorul anterior, analizând exclusiv evoluția numărului de salariați.

Media indicatorului este 0,86 (aceeași cu mediana), cu o deviație standard de 0.07 și un coeficient de variație de 0,08.

Număr mediu de salariați în întreprinderi non-agricole

Calculat ca medie a perioadei 2008-2012, numărul mediu de salariați în întreprinderi non-agricole este raportat la mia de locuitori, îndeplinind astfel condiția de comparabilitate între municipii. Numărul ridicat de salariați în întreprinderi non-agricole este un indicator al dezvoltării economice, din moment ce, în cele mai multe cazuri acest sector este asociat cu ruralizare și salarii reduse.

Figură 33 *– Distribuție număr de salariați în întreprinderi non-agricole*



Sursa: prelucrare proprie

Observăm valori ridicate în municipii precum Mediaș, Odorheiul Secuiesc, Sibiu, Cluj-Napoca, Râmnicu Vâlcea, Arad și Timișoara. Cele mai reduse valori – Băilești, Lupeni, Fetești, Vulcan, Medgidia și Giurgiu. Coeficientul de variație al indicatorului este 0,39.

Dimensiunea bazei economice a comunităților

Indicatorul diversificării economiei

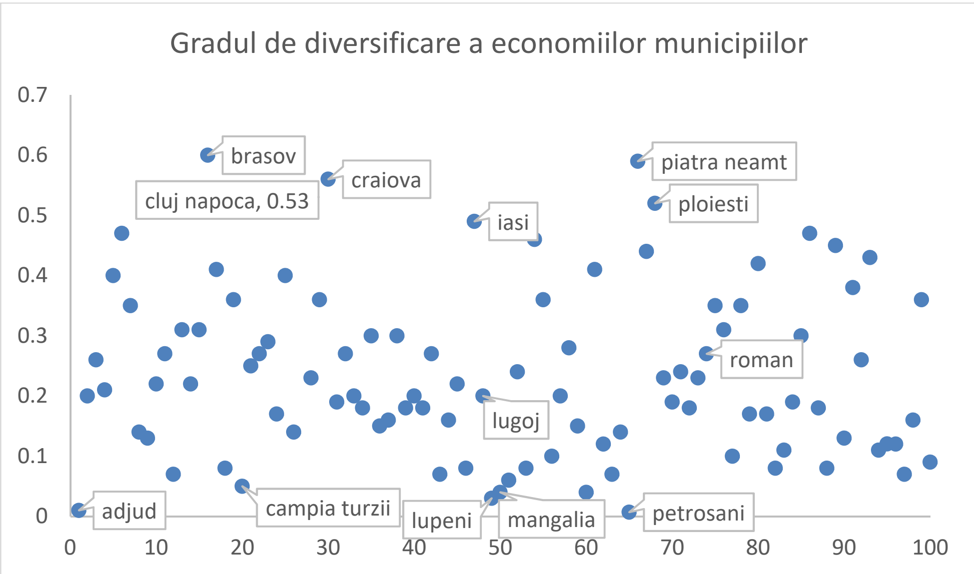
Acest indicator măsoară gradul de diversificare a economiei municipiilor analizate. O economie diversificată poate răspunde mult mai bine perioadelor de criză, decât una cu un grad ridicat de concentrare în domenii care pot deveni necompetitive datorită descreșterii cererii pentru bunurile sau serviciile produse. De aceea considerăm important un asemenea indicator.

Valorile indicelui Hachman, utilizat pentru a măsura diversificarea arată modul în care structura economiilor locale corespunde celei naționale.

Cele mai scăzute valori, corespondente unor economii cu un grad de concentrare ridicat le au Petroșani, Adjud, Lupeni, Onești, Mangalia și Câmpia Turzii – care arată o similitudine cu structura națională de sub 5%, explicabile prin caracteristicile economiilor acestor municipii – specific minier, localizarea șantierului naval (Mangalia) sau a combinatelor metalurgice.

Cele mai ridicate diversificate economii le întâlnim în Brașov, Piatra Neamț, Craiova, Cluj-Napoca, Ploiești și Iași.

Figură 34 *– Distribuție grad de diversificare*



Sursa: prelucrare proprie

Media indicatorului este 0,23 (sau 23%), cu o deviație standard de 0,14 și un coeficient de variație ridicat, de 0,6.

Indicatorii avantajelor comparative și competitive, ai dezvoltării și declinului domeniilor economiei locale.

Calculul acestor indicatori a presupus un efort susținut de colectare și procesare a datelor statistice.

Ca și metodă de identificare a avantajului comparativ am utilizat coeficientul locațional, calculat după următoarea formulă:

$$\text{Coeficient locațional (LQ)} = \frac{\frac{\text{Număr angajați în sector local X}}{\text{Număr total de angajați local}}}{\frac{\text{Număr angajați în sector național X}}{\text{Număr total de angajați național}}}$$

Pentru acest indicator am utilizat datele referitoare la numărul de salariați pe domenii ale activităților economiei naționale, provenite de la Institutul Național de Statistică.

În cazul avantajului competitiv, am utilizat una din componentele analizei shift-share, variația diferențială, calculată după formula:

$$\text{Variatia diferentiala (VD)} = \frac{\text{Nr angajați sector X Local 2012}}{\text{Nr angajați sector X Local 2008}} - \frac{\text{Nr angajați sector X național 2012}}{\text{Nr angajați sector X național 2008}}$$

Indicatorii reprezintă procentul din totalul numărului de angajați al economiei locale, atât în cazul avantajului comparativ, cât și al celui competitiv. Pentru fiecare din indicatori s-au calculat scorurile fiecărui sector, iar numărul de angajați ai sectoarelor cu scoruri peste valorile limită (1 în cazul coeficientului locațional și 0 în cel al variației diferențiale) au fost însumate și calculate ca pondere în totalul angajaților. Astfel scorurile arată procentul angajaților în sectoare cu avantaje comparative și competitive.

Al treilea indicator, cel al dezvoltării identifică doar acele sectoare care dețin atât avantaj comparativ, cât și avantaj competitiv, pe baza valorilor indicatorilor anteriori, de asemenea calculat ca pondere în totalul angajaților.

Pentru toți acești indicatori am apreciat exclusiv latura pozitivă – considerând drept avantaje comparative și competitive pozitive, dar și dezvoltare pozitivă doar acele sectoare cu avantaje comparative și competitive în care salariile de la nivel local sunt peste media sectorului de la nivel național.

Ca bază de calcul al sectorului local am utilizat valorile salariului mediu net de la nivel județean. Pentru o mai bună acuratețe a datelor am estimat valorile salariului local, ponderând valorile județene pe baza unei metode de calcul ce a presupus utilizarea datelor impozitului pe venit încasat la nivelul localităților și al județelor. Astfel, pentru fiecare municipiu, am calculat valoarea impozitului pe venit / salariat la nivel local și la nivel județean, ulterior calculând procentul valorilor municipiilor față de nivelul județean, ulterior aplicând acest procent valorilor salariului județean, pentru a-l estima pe cel local.

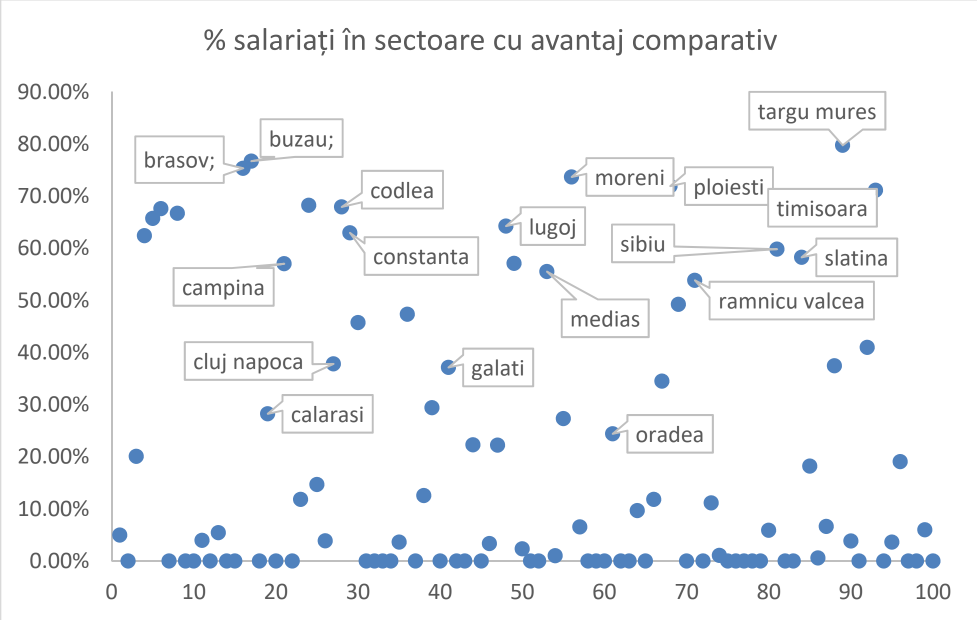
Suntem conștienți de limitele metodei, dar, din moment ce nu există date oficiale despre salariului la nivel local, am preferat această metodă în detrimentul alternativei de a utiliza salariul la nivel județean pentru municipii, cunoscând faptul că în interiorul aceluiași județ există diferențe de nivel de salarizare între municipii dar și că salariul la nivel județean este o medie a salariilor obținute și în alt tip de unități administrativ-teritoriale.

Al patrulea indicator, cel al sectoarelor în declin, a însumat numărul de angajați ai sectoarelor care îndeplinesc concomitent două condiții: cu coeficient locațional și variație diferențială sub valorile limită. În acest caz nu am aplicat condiția nivelului salariilor.

Avantaj comparativ

Indicatorul avantajului comparativ este menit a identifica specializarea comunităților în sectoare în care media salariului local este peste cea a sectorului la nivel național.

Figură 35 *– Distribuție % angajați în sectoare cu avantaj comparativ*



Sursa: prelucrare proprie

Desigur, unele dintre municipii pot avea valori mari ale indicatorului în condițiile unei forță de muncă reduse, din moment ce acesta măsoară doar procentul din totalul angajaților, astfel că datele acestui indicator trebuie coroborate cu alți indicatori ai indicelui.

Avantaje comparative importante întâlnim în municipii precum Târgu Mureș, Brașov, Moreni, Ploiești, Timișoara, unde peste 70% din forța de muncă este angajată în sectoare cu un coeficient locațional supraunitar. Peste 41 din municipii nu punctează la acest indicator, fie din cauza valorii mici a coeficientului de localizare, fie sectoarele cu coeficienți supraunitari nu înregistrează niveluri ale salariilor peste media națională.

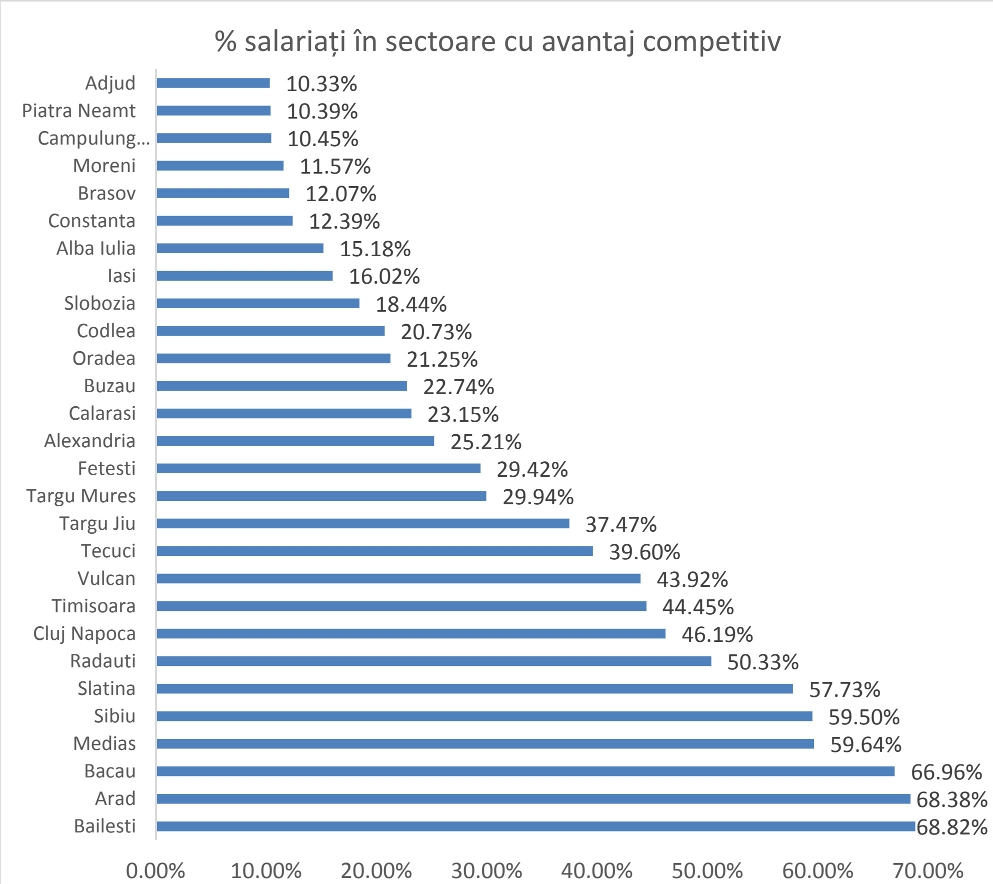
Tocmai din acest motiv, coeficientul de variație al indicatorului este extrem de ridicat – 1,27.

Avantaj competitiv

În cazul indicatorului avantajului competitiv, diferențierea este și mai evidentă. Acest indicator identifică evoluția pozitivă a sectoarelor

locale comparativ cu cele naționale. 47 dintre cele 102 municipii nu punctează, din aceleași motive ca în cazul indicatorului anterior, în timp ce 20 dintre ele au sub 5% dintre angajați în sectoare competitive.

Figură 36 *– Angajați în sectoare cu avantaj competitiv*



Sursa: prelucrare proprie

Observăm valori ridicate pentru municipii cu populație mică și medie – Băilești, Mediaș, Rădăuți, Slatina – în unele din aceste cazuri evoluția sectorului local a fost mai puțin proastă decât a celor de la nivel național.

În cazul municipiilor de mari dimensiuni, Aradul punctează cel mai bine la acest indicator, alături de Bacău, Sibiu, Cluj-Napoca și

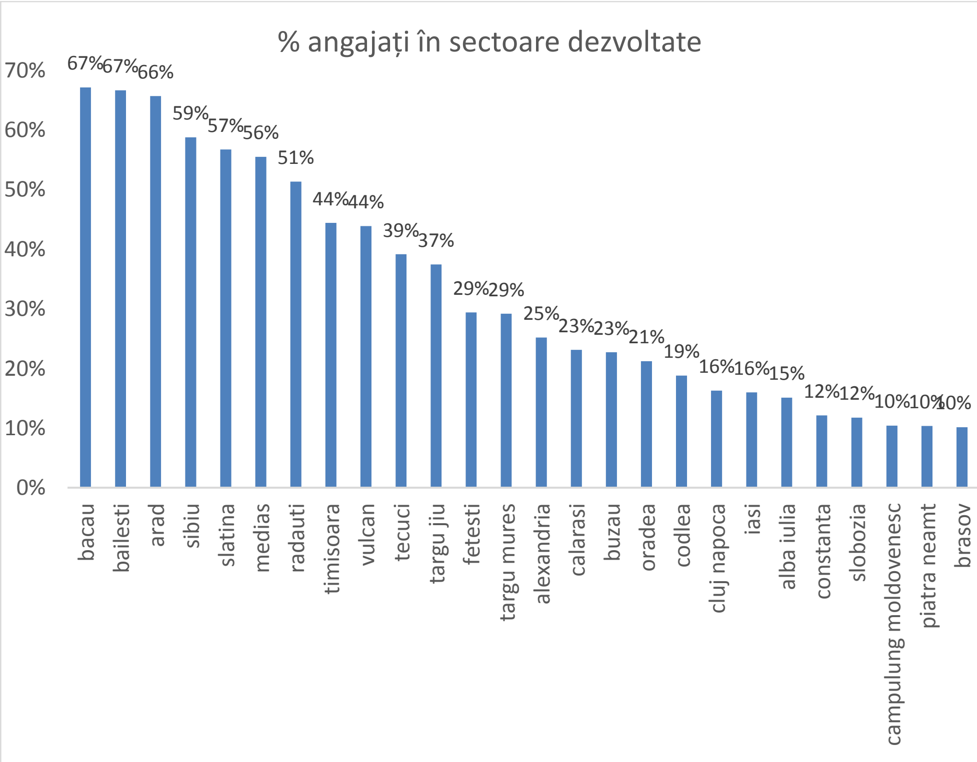
Timișoara. Observăm că în cazul municipiilor de rang 1, Bacău, Cluj-Napoca și Timișoara au valori semnificativ mai mari decât celelalte.

Indicatorul dezvoltării pozitive

Acest indicator arată procentul de salariați din total implicați în sectoare care au atât coeficient locațional mai mare decât 1, variație diferențială pozitivă, dar și salariu mai mare decât media sectorului la nivel național.

Un număr de 59 de municipii nu au angajați în acest tip de sectoare, în timp ce în cazul altor 17, procentul este sub 7%.

Figură 37 *– Angajați în sectoare în dezvoltare*



Sursa: prelucrare proprie

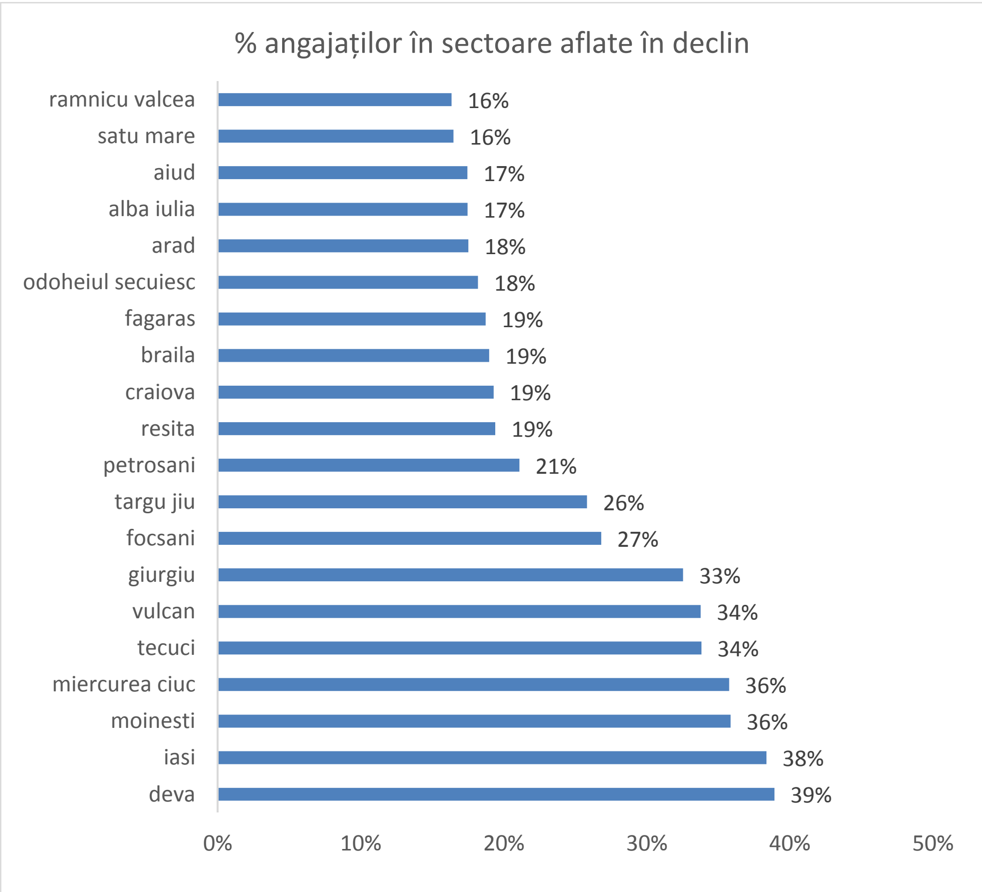
Ca și în cazul celorlalți indicatori, coeficientul de variație este foarte ridicat, 1,89, datorită multiplelor valori 0 ale indicatorului.

Indicatorul angajaților în sectoare aflate în declin

Acest indicator vine ca și contrapondere la cele anterioare, deoarece identifică procentul de angajați în sectoare aflate în declin, ce au valori ale LQ sub limita de 1 și valori negative ale variației diferențiale.

Cele mai mici procente, implicând un număr redus de salariați în sectoare în declin le au Codlea, Slatina, Adjud, Motru, Tulcea, Baia Mare, Huși și Cluj-Napoca, sub 1,2% din totalul angajaților în aceste sectoare. Valori ridicate regăsim în Iași, Moinești, Miercurea Ciuc, Tecuci, Vulcan, Giurgiu, Focșani, Târgu Jiu și Petroșani ceea ce constituie un semnal de alarmă.

***Figură 38** – Angajați în sectoare în declin*



Sursa: prelucrare proprie

Dimensiunea „antreprenoriat"

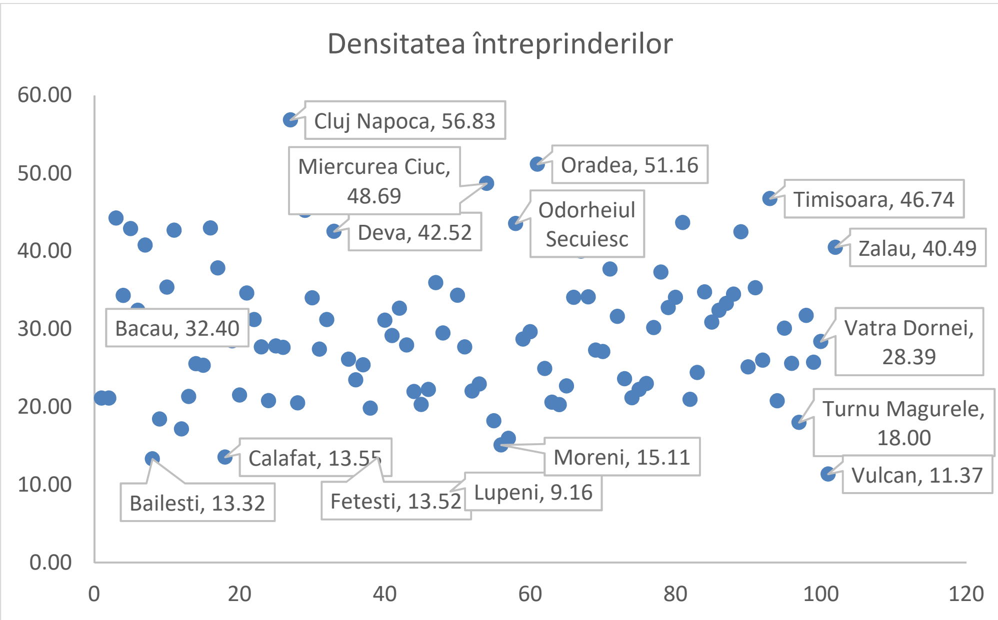
Indicatorii acestei dimensiuni identifică municipiile cele mai „antreprenoriale" în termeni de densitate a întreprinderilor și capacitate antreprenorială.

Densitatea întreprinderilor

Măsurat ca număr al întreprinderilor active care au sediul în municipiu la mia de locuitori și calculat ca medie a perioadei 2008-2012, indicatorul este menit a identifica acele economii dinamice și active.

Valoarea minimă a indicatorului întâlnim în municipiile din zona Văii Jiului – Lupeni (9,16) și Vulcan (11,37), urmate de Băilești, Fetești, Calafat, Dorohoi, Moreni și Motru.

Figură 39 *– Distribuție densitatea întreprinderilor*



Sursa: prelucrare proprie

Cum era de așteptat, cele mai ridicate valori se înregistrează în municipiile cunoscute ca având o viață economică activă și cu niveluri ridicate ale antreprenoriatului – Cluj-Napoca, Oradea, Timișoara, Constanța, Brașov, Arad, cu intercalarea între acestea a unor municipii mai mici precum Miercurea-Ciuc, Alba Iulia, Odorheiul Secuiesc.

Media indicatorului este 29, indicatorii dispersiei evidențiind o deviație standard de 9,12 și un coeficient de variație de 0,32.

Capacitatea antreprenorială

Al doilea indicator utilizat în cadrul acestei dimensiuni măsoară numărul de întreprinderi nou create la mia de locuitori surprinde întregul context al perioadei de criză din perspectiva antreprenoriatului local.

Figură 40 *– Capacitate antreprenorială, valori*

Valori ridicate			Valori scăzute	
Cluj Napoca	5,27		Orșova	1,6125
Oradea	4,595		Turnu Măgurele	1,545
Constanta	4,355		Toplița	1,5025
Timișoara	4,225		Pașcani	1,495
Alba Iulia	4,1		Sighișoara	1,475
Deva	3,97		Băilești	1,4525
Sibiu	3,7525		Bârlad	1,4225
Iași	3,7425		Moreni	1,29
Arad	3,74		Fetești	1,285
Zalău	3,6475		Calafat	1,2775
Brașov	3,595		Fălticeni	1,27
Bistrița	3,555		Motru	1,2675
Pitești	3,485		Vulcan	1,0025
Baia Mare	3,3925		Dorohoi	0,82
Miercurea Ciuc	3,37		Lupeni	0,7975

Sursa: prelucrare proprie

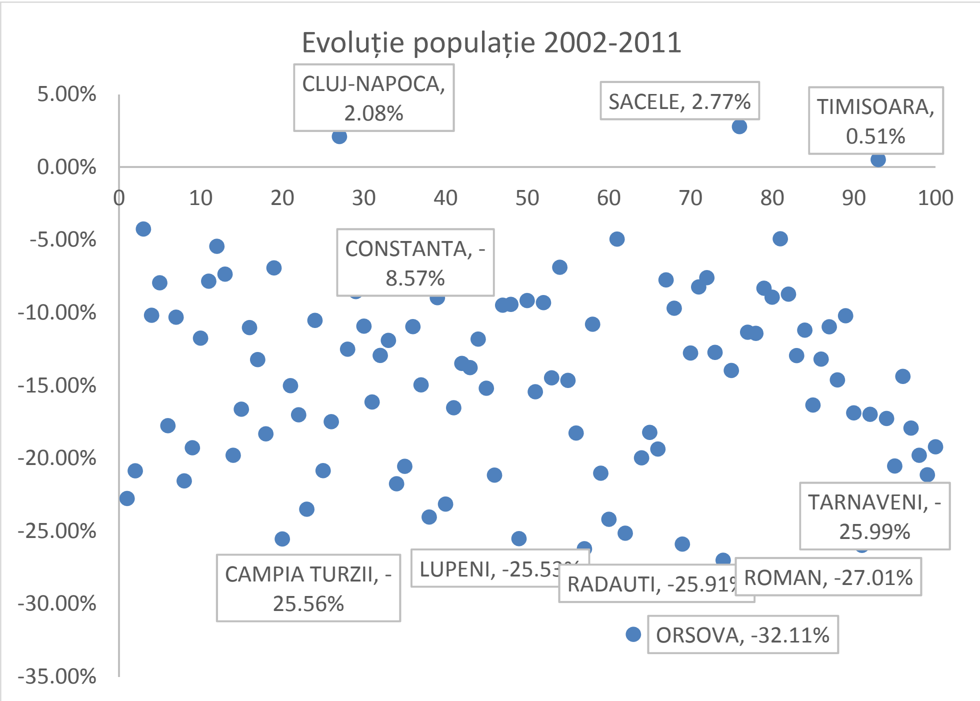
Valorile observate confirmă că municipalitățile cu o densitate ridicată a întreprinderilor au o capacitate antreprenorială ridicată, corelația între indicatori fiind foarte puternică – 0,91.

Dimensiunea „demografie"

Indicatorul evoluției populației

Calculat ca raport între populația municipiilor de la cele două recensăminte – 2002 și 2011, valorile indicatorului ne arată doar 3 municipii a căror populație a crescut în această perioadă – Săcele + 2,77%, Cluj-Napoca +2,08% și Timișoara +0,51%. Aceste municipii par a avea un grad de atractivitate ridicat pentru populație din moment ce au obținut valori pozitive.

***Figură 41** – Evoluție populație, distribuția valorilor*



Sursa: prelucrare proprie

Dintre cele 102 municipii, 77 au înregistrat scăderi mai mari de 10% ale populației, cele mai afectate de pierderea de locuitori fiind Orșova -32%, Vulcan și Roman cu -27%, Motru -26%, Târnăveni, Rădăuți, Câmpia Turzii, Lupeni, Orăștie, care au pierdut toate puțin peste un sfert din populație. Valorile sunt foarte ridicate, un caz interesant fiind Orăștie care după recensământul din 2012 a cunoscut o creștere importantă a numărului de angajați.

Media indicatorului arată o scădere de 14% a populației municipiilor analizate, dispersia arătând o deviație standard de 6% în jurul mediei.

Indicatorul atractivității localității

Măsurat ca și capacitate a comunității de a atrage rezidenți noi, indicatorul este compus din sporul migratoriu – schimbul de indivizi cu alte comunități și sporul natural. Din motive de indisponibilitate a datelor pentru perioada 2010-2013 în cazul schimbărilor de domiciliu, sporul migratoriu este analizat doar pe baza datelor referitoare la schimbarea de reședință.

Pentru comparabilitate nu am utilizat datele brute, ci am calculat raportul între suma sporului migratoriu și a celui natural și populația localității pentru fiecare an, apoi realizând o medie a valorilor pe întreaga perioadă analizată.

În lipsa datelor referitoare la schimbarea de domiciliul era de așteptat ca procentele să fie unele mici. Municipiile cele mai atractive sunt: Cluj-Napoca +4%, Iași +3%, Timișoara + 2,7%. De așteptat aceste valori ținând cont de faptul că acestea sunt centre universitate care atrag rezidenți temporari. Totodată sporul natural este de așteptat să fie unul mai ridicat în acestea datorită faptului că mulți tineri aleg să-și întemeieze o familie la încheierea studiilor. Valori interesante, creșteri de peste 2% înregistrează municipiile Miercurea Ciuc și Odorheiu Secuiesc. 80 din totalul de 102 municipii au valori negative ale indicatorului, ce presupun sporuri naturale și migratorii negative, ce se poate traduce printr-un grad de atractivitate scăzut.

Raportul de dependență demografică

Acest indicator arată numărul de persoane tinere (sub 15ani) și vârstnice (65 ani și peste) care revin la 100 de persoane în vârstă de muncă (15-64 ani). Dezvoltarea economică este direct dependentă de persoanele active, prezumția noastră este că municipiile cu valorile cele mai mici procentuale este posibil obțină în prezent și viitor un grad de dezvoltare mai ridicat (din moment ce indicatorul este unul de minim).

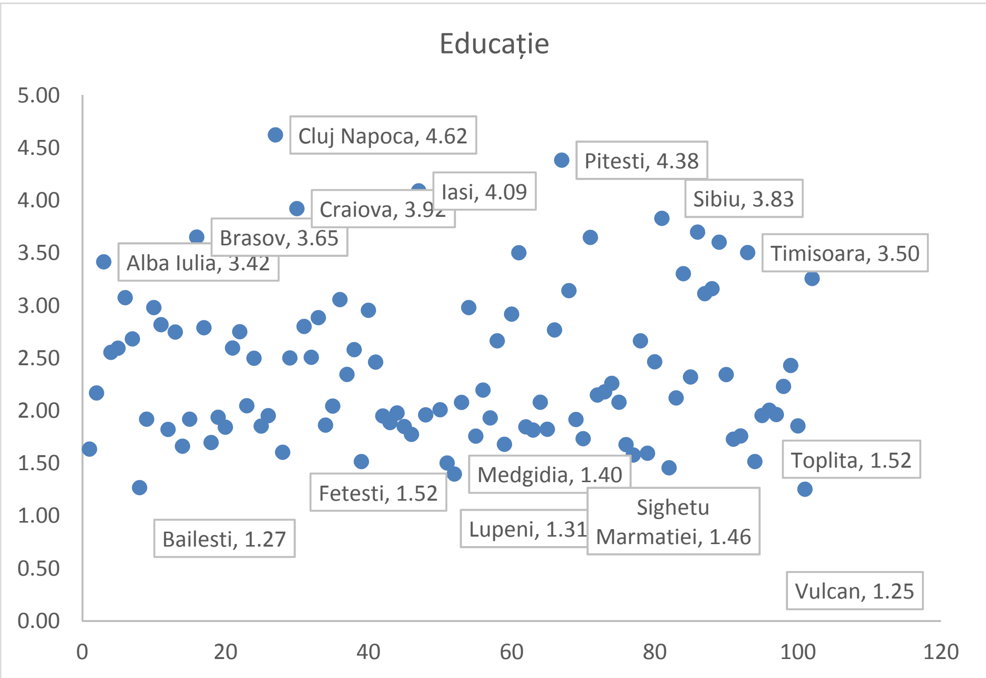
Media indicatorului este 39,11%, minimul 27,33% (Timișoara), în timp ce maximul este peste 50% (Săcele). 46 dintre municipii au valori ale indicatorului peste 40% ceea ce presupune provocări viitoare pentru economiile acestora, având în vederea gradul de dependență ridicat. Indicatorii dispersiei ne prezintă un coeficient redus al variației – 0,12 și o deviație standard de 4,83%.

Nivelul de educație

Indicator foarte important pentru gradul de dezvoltare al comunității, nivelul de educație a fost calculat ca raport între 2 sume – una a persoanelor cu studii superioare, postliceale, liceale și profesionale și a doua a celor cu studii gimnaziale, primare și a celor fără vreun nivel absolvit. Indicatorul este unul de maxim, astfel că valori cât mai mari sunt dezirabile.

Valoarea maximă a raportului este atinsă de municipiul Cluj-Napoca – 4,62, a cărui populație are cel mai ridicat grad de profesionalizare/educație, urmat de Pitești, Iași Craiova și Sibiu.

***Figură 42** – Indicatorul educației, distribuția valorilor*



Sursa: prelucrare proprie

Cazurile cu valori scăzute ale indicatorului sunt observabile în figura de mai sus, municipiile Vulcan, Băilești și Lupeni concentrând populația cu cel mai scăzut nivel de educație.

Media indicatorului este 2,37, iar deviația standard de o parte și de alta a acesteia grupează marea majoritate a valorilor în intervalul +/- 0,72. Coeficientul de variație este 0,3.

4.4.4. Analiza performanței financiare agregate a autorităților municipale

Metodologia cercetării noastre a presupus inițial identificarea celor mai relevanți indicatori de analiză a performanței financiare pe baza datelor disponibile, calculul scorurilor agregate ale acestora, în cele mai multe cazuri ca medie a perioadei 2008-2013, standardizarea / normalizarea scorurilor fiecărui indicator pe o scală de gruparea acestora în cadrul unor dimensiuni, calcularea scorului fiecărei dimensiuni ca medie a scorurilor indicatorilor componenți și agregarea scorurilor dimensiunilor într-un scor final al Indicelui performanței financiare.

Am considerat relevată pentru cercetarea noastră analiza scorurilor obținute pe fiecare dimensiune în parte înainte de discutarea scorurilor indicelui.

Dimensiunea venituri

Această dimensiune este o medie a scorurilor normalizate ale celor 4 indicatori ai veniturilor, implicând atât valori pe locuitor cât și ca pondere din total.

***Tabel 31** – Dimensiunea venituri, valori*

1. Cluj-Napoca	**0,898**	35.Baia Mare	0,513	69.Câmpulung Moldovenesc	0,342
2. Sibiu	**0,887**	36.Zalău	0,512	70.Botoșani	0,341
3. Arad	**0,884**	37.Lugoj	0,501	71.Curtea de Argeș	0,328
4. Timișoara	**0,823**	38.Vatra Dornei	0,497	72.Petroșani	0,319
5. Brașov	**0,796**	39.Carei	0,479	73.Medgidia	0,305
6. Constanta	**0,795**	40.Câmpia Turzii	0,476	74.Gheorgheni	0,291

7. Ploiești	**0,749**	41.Târgu Jiu	0,471	75.Drăgășani	0,290
8. Slatina	**0,739**	42.Piatra Neamț	0,467	76.Motru	0,290
9. Deva	**0,726**	43.Călărași	0,464	77.Orșova	0,289
10.Târgu Mureș	**0,721**	44.Sfântu Gheorghe	0,453	78.Câmpulung	0,285
11.Mediaș	0,720	45.Focșani	0,451	79.Oltenița	0,280
12.Miercurea Ciuc	0,703	46.Turda	0,449	80.Rădăuți	0,272
13.Mangalia	0,673	47.Giurgiu	0,443	81.Tecuci	0,266
14.Campina	0,664	48.Dej	0,436	82.Hunedoara	0,265
15.Pitești	0,655	49.Onești	0,432	83.Târnăveni	0,252
16.Oradea	0,651	50.Odorheiu Secuiesc	0,432	84.Marghita	0,251
17.Alba Iulia	0,635	51.Săcele	0,429	85.Moreni	0,241
18.Târgoviște	0,622	52.Drobeta Turnu Severin	0,415	86.Vulcan	0,238
19.Râmnicu Vâlcea	0,606	53.Urziceni	0,409	87.Turnu Măgurele	0,234
20.Bistrița	0,599	54.Moinești	0,405	88.Sighetu Marmației	0,226
21.Galați	0,590	55.Caransebeș	0,400	89.Roman	0,223
22.Sebeș	0,580	56.Reșița	0,400	90.Aiud	0,221
23.Slobozia	0,577	57.Salonta	0,400	91.Toplița	0,212
24.Iași	0,564	58.Beiuș	0,397	**92.Lupeni**	**0,205**
25.Bacău	0,556	59.Târgu Secuiesc	0,395	**93.Pașcani**	**0,182**
26.Buzău	0,555	60.Orăștie	0,379	**94.Bârlad**	**0,169**
27.Suceava	0,554	61.Vaslui	0,367	**95.Huși**	**0,168**
28.Alexandria	0,551	62.Brăila	0,366	**96.Caracal**	**0,165**
29.Craiova	0,550	63.Calafat	0,365	**97.Râmnicu Sărat**	**0,158**
30.Satu Mare	0,547	64.Gherla	0,360	**98.Dorohoi**	**0,144**
31.Tulcea	0,541	65.Făgăraș	0,358	**99.Roșiori de Vede**	**0,134**
32.Sighișoara	0,539	66.Adjud	0,349	**100. Fetești**	**0,132**
33.Codlea	0,517	67.Blaj	0,349	**101. Băilești**	**0,121**
34.Reghin	0,515	68.Brad	0,343	**102. Fălticeni**	**0,077**

Sursa: prelucrare proprie

Privind tabelul de mai sus observăm că cele mai performante 7 municipalități în cadrul acestei dimensiuni sunt orașe de rang 1, situație explicabilă prin nivelul activității economice polarizate de comunități.

Cluj-Napoca, Sibiu și Arad au scoruri foarte apropiate, urmate de Timișoara, Brașov și Constanța.

Cluj-Napoca obține scoruri apropiate de maxim în cazul a 3 din cei 4 indicatori, excepția fiind cel al venitului total/locuitor, situație similară în cazul Sibiului, care are cel mai mic grad de dependență față de bugetul central dintre toate cele 102 municipii. Toate municipiile menționate mai sus au scoruri bune la indicatorul gradului de autofinanțare, ceea ce arată capacitatea ridicată a municipiilor de mari dimensiuni de a-și procura venituri și implicit a deține un grad ridicat de autonomie financiară. O notă discordantă în această categorie o fac municipiile Iași, Galați cu performanță medie și slabă – Brăila.

Cele mai puțin performante municipalități în cazul acestei categorii sunt municipii cu număr mediu sau redus de locuitori – Fălticeni (29112), Băilești (19150), Fetești (33588), Roșiori de Vede, Dorohoi, Râmnicu Sărat.

Am fi tentați să credem că există o asociere între dimensiunea unității administrativ teritoriale și performanța în ceea ce privește generarea de venituri, însă aplicând o corelație Pearson celor 2 variabile obținem valorare 0,59, ceea ce arată existența unei relații, însă o corelație medie, astfel că nu putem pune performanța la nivelul acestei dimensiuni exclusiv pe seama dimensiunii unității administrativ-teritoriale.

Dimensiunea cheltuieli

Precum în cazul dimensiunii anterioare, și aceasta are la bază media valorilor a 4 indicatori – cheltuieli totale/locuitor, rigiditate și indicatorii capacității de investire.

Dacă în cazul veniturilor marile municipii monopolizau primele poziții ale ierarhiei, în ceea ce privește cheltuielile lucrurile stau puțin diferit. Doar Sibiu, Arad și Brașov au punctaje ridicate la această dimensiune. Autoritățile locale din Slatina dovedesc o performanță ridicată atât în ceea ce privește indicatorii veniturilor cât și cei ai cheltuielilor, lucru care se poate spune și despre autoritățile din

Miercurea Ciuc, cea mai performantă administrație în ceea ce privește această dimensiune.

Municipalități cu performanță modestă în cazul multora dintre indicatori obțin punctaje ridicate în cazul acestei dimensiuni – Vulcan, Lupeni, Mangalia, în special datorită unor scoruri ridicate ale indicatorilor cheltuielilor de capital, scoruri generate de investiții ridicate pentru anumite perioade de timp, investiții ce au la bază transferuri guvernamentale.

Tabel 32 *– Dimensiunea cheltuieli, valori*

1. Miercurea Ciuc	**0,849**	35.Alba Iulia	0,503	69.Motru	0,311
2. Piatra Neamț	**0,814**	36.Odorheiu Secuiesc	0,492	70.Făgăraș	0,301
3. Deva	**0,797**	37.Târgoviște	0,486	71.Campina	0,298
4. Sibiu	**0,769**	38.Baia Mare	0,476	72.Reșița	0,294
5. Arad	**0,764**	39.Vatra Dornei	0,473	73.Fetești	0,290
6. Brașov	**0,756**	40.Săcele	0,473	74.Râmnicu Sărat	0,284
7. Slatina	**0,726**	41.Iași	0,467	75.Onești	0,280
8. Vulcan	**0,712**	42.Alexandria	0,466	76.Rădăuți	0,273
9. Slobozia	**0,679**	43.Fălticeni	0,465	77.Adjud	0,269
10.Mangalia	**0,668**	44.Petroșani	0,463	78.Huși	0,268
11.Bacău	0,643	45.Călărași	0,463	79.Drăgășani	0,267
12.Suceava	0,641	46.Brad	0,448	80.Tecuci	0,263
13.Câmpulung Moldovenesc	0,622	47.Reghin	0,442	81.Codlea	0,263
14.Lupeni	0,610	48.Gherla	0,433	82.Sighișoara	0,262
15.Pitești	0,602	49.Bistrița	0,427	83.Dorohoi	0,259
16.Sfântu Gheorghe	0,596	50.Vaslui	0,418	84.Zalău	0,254
17.Botoșani	0,594	51.Focșani	0,413	85.Calafat	0,249
18.Drobeta Turnu Severin	0,593	52.Urziceni	0,413	86.Turnu Măgurele	0,239
19.Mediaș	0,590	53.Caransebeș	0,408	87.Oltenița	0,237
20.Ploiești	0,584	54.Turda	0,405	88.Roman	0,235
21.Oradea	0,571	55.Salonta	0,400	89.Curtea de Argeș	0,228
22.Târgu Mureș	0,566	56.Gheorgheni	0,399	90.Medgidia	0,224
23.Timișoara	0,565	57.Carei	0,399	91.Orșova	0,222

24.Cluj-Napoca	0,557	58.Brăila	0,375	**92. Sighetu Marmației**	0,210
25.Giurgiu	0,553	59.Buzău	0,374	**93.Pașcani**	0,189
26.Râmnicu Vâlcea	0,552	60.Toplița	0,371	**94.Câmpulung**	0,181
27.Galați	0,547	61.Târgu Jiu	0,363	**95.Bârlad**	0,176
28.Beiuș	0,543	62.Satu Mare	0,361	**96.Băilești**	0,173
29.Marghita	0,532	63.Hunedoara	0,357	**97.Orăștie**	0,160
30.Tulcea	0,523	64.Dej	0,352	**98.Moreni**	0,159
31.Constanta	0,520	65.Sebeș	0,351	**99.Caracal**	0,141
32.Blaj	0,517	66.Târgu Secuiesc	0,343	**100.Roșiorii de Vede**	0,096
33.Lugoj	0,513	67.Câmpia Turzii	0,318	**101.Aiud**	0,094
34.Craiova	0,507	68.Moinești	0,312	**102.Târnăveni**	0,073

Sursa: prelucrare proprie

Cele mai puțin performante municipalități în cazul acestei dimensiuni pot fi observate în partea stângă a tabelului de mai sus.

Dimensiunea rezultatelor financiar-contabile

Dacă în cazul dimensiunilor anterioare metoda de scoring genera diferențe ridicate între minim și maxim, în cazul acestei dimensiuni valorile minime sunt mai depărtate de 0, datorită faptului că 3 din cei 4 indicatori nu au fost normalizați, lucru care nu mai era necesar scorul între 0 și 1 acordat în prima faza fiind suficient pentru diferențierea performanței municipalităților.

Tabel 33 *– Dimensiunea rezultatelor financiar-contabile, valori*

1. Toplița	**1,000**	35. Gherla	0,894	69. Pitești	0,753
2. Vaslui	**0,999**	36. Sibiu	0,893	70. Alba Iulia	0,730
3. Focșani	**0,985**	37. Galați	0,889	71. Tecuci	0,717
4. Constanta	**0,981**	38. Lugoj	0,888	72. Câmpia Turzii	0,713
5. Arad	**0,979**	39. Săcele	0,886	73. Gheorgheni	0,706
6. Piatra Neamț	**0,975**	40. Medgidia	0,879	74. Odorheiu Secuiesc	0,702
7. Oltenița	**0,975**	41. Călărași	0,874	75. Cluj-Napoca	0,697
8. Băilești	**0,971**	42. Onești	0,873	76. Vatra Dornei	0,663
9. Brăila	**0,970**	43. Turda	0,854	77. Sebeș	0,663
10. Bistrița	**0,969**	44. Oradea	0,838	78. Sighișoara	0,660
11. Giurgiu	0,968	45. Râmnicu Vâlcea	0,837	79. Caransebeș	0,655

12. Botoșani	0,968	46. Alexandria	0,836	80. Râmnicu Sărat	0,653
13. Făgăraș	0,968	47. Blaj	0,829	81. Roman	0,649
14. Câmpulung	0,961	48. Târgoviște	0,822	82. Moreni	0,639
15. Târgu Secuiesc	0,960	49. Rădăuți	0,821	83. Codlea	0,638
16. Dej	0,960	50. Pașcani	0,820	84. Suceava	0,624
17. Calafat	0,959	51. Caracal	0,811	85. Bârlad	0,613
18. Ploiești	0,959	52. Mediaș	0,809	86. Drobeta Turnu Severin	0,610
19. Miercurea Ciuc	0,958	53. Orșova	0,807	87. Urziceni	0,607
20. Curtea de Argeș	0,958	54. Craiova	0,807	88. Timișoara	0,571
21. Aiud	0,956	55. Carei	0,800	89. Roșiori de Vede	0,545
22. Fălticeni	0,954	56. Turnu Măgurele	0,798	90. Vulcan	0,540
23. Slatina	0,953	57. Campina	0,796	91. Târgu Jiu	0,513
24. Târgu Mureș	0,947	58. Fetești	0,776	**92. Sfântu Gheorghe**	**0,500**
25. Huși	0,933	59. Orăștie	0,775	**93. Lupeni**	**0,495**
26. Moinești	0,921	60. Marghita	0,774	**94. Sighetu Marmației**	**0,470**
27. Petroșani	0,920	61. Bacău	0,771	**95. Beiuș**	**0,459**
28. Iași	0,915	62. Slobozia	0,771	**96. Mangalia**	**0,446**
29. Brad	0,902	63. Baia Mare	0,767	**97. Adjud**	**0,411**
30. Salonta	0,901	64. Zalău	0,765	**98. Buzău**	**0,389**
31. Brașov	0,899	65. Dorohoi	0,763	**99. Motru**	**0,365**
32. Tulcea	0,899	66. Satu Mare	0,758	**100. Deva**	**0,351**
33. Câmpulung Moldovenesc	0,898	67. Hunedoara	0,757	**101. Reșița**	**0,258**
34. Târnăveni	0,894	68. Drăgășani	0,756	**102. Reghin**	**0,251**

Sursa: prelucrare proprie

În cazul acestei dimensiuni se poate observa că municipalitățile care deservesc o populație numeroasă și care, în cazul celorlalte dimensiuni, obțineau scoruri bune au scoruri modeste, cu excepția autorităților locale din Constanța. Scorurile ridicate indicatorului pot fi legate și de un grad mai ridicat de prudență în ceea ce privește utilizarea instrumentelor datoriei publice.

Dimensiunea capacitate administrativă

Compusă din 7 indicatori, această dimensiune este cea mai complexă dintre toate cele 4 propuse a măsura performanta financiară a

municipalităților. Scorul final al dimensiunii este compus ca medie a medii gradului de realizare a veniturilor și cheltuielilor, gradului de colectare, indicatorului excedentelor bugetare cumulate, atragerii de finanțări nerambursabile, diversificării veniturilor și transparenței.

***Tabel 34** – Dimensiunea capacitatea administrativă, valori*

1. Salonta	**0,617**	35. Vatra Dornei	0,410	69. Buzău	0,356
2. Miercurea Ciuc	**0,615**	36. Piatra Neamț	0,409	70. Campina	0,355
3. Câmpulung	**0,561**	37. Câmpulung Moldovenesc	0,408	71. Blaj	0,355
4. Toplița	**0,558**	38. Onești	0,408	72. Băilești	0,348
5. Arad	**0,526**	39. Bistrița	0,403	73. Orșova	0,345
6. Constanta	**0,516**	40. Petroșani	0,401	74. Adjud	0,345
7. Tecuci	**0,514**	41. Gheorgheni	0,401	75. Târgoviște	0,344
8. Zalău	**0,504**	42. Vaslui	0,396	76. Dej	0,335
9. Brașov	**0,499**	43. Medgidia	0,395	77. Călărași	0,333
10. Râmnicu Vâlcea	**0,492**	44. Sebeș	0,394	78. Fetești	0,321
11. Galați	0,491	45. Alexandria	0,394	79. Focșani	0,316
12. Curtea de Argeș	0,491	46. Orăștie	0,392	80. Turnu Măgurele	0,316
13. Mediaș	0,487	47. Turda	0,382	81. Suceava	0,312
14. Codlea	0,485	48. Roșiori de Vede	0,378	82. Făgăraș	0,312
15. Carei	0,482	49. Târgu Secuiesc	0,377	83. Rădăuți	0,311
16. Cluj-Napoca	0,481	50. Târgu Jiu	0,377	84. Beiuș	0,311
17. Sighișoara	0,480	51. Huși	0,376	85. Râmnicu Sărat	0,307
18. Caransebeș	0,477	52. Baia Mare	0,374	86. Lugoj	0,306
19. Roman	0,470	53. Satu Mare	0,373	87. Vulcan	0,306
20. Sibiu	0,465	54. Sighetu Marmației	0,372	88. Moreni	0,303
21. Brăila	0,457	55. Odorheiu Secuiesc	0,371	89. Săcele	0,302
22. Alba Iulia	0,457	56. Caracal	0,371	90. Reșița	0,301
23. Tulcea	0,452	57. Slatina	0,371	91. Bacău	0,301
24. Câmpia Turzii	0,452	58. Craiova	0,369	**92. Slobozia**	**0,298**
25. Drăgășani	0,452	59. Dorohoi	0,369	**93. Bârlad**	**0,288**
26. Moinești	0,442	60. Oltenița	0,367	**94. Pașcani**	**0,286**
27. Calafat	0,438	61. Brad	0,367	**95. Timișoara**	**0,269**
28. Drobeta Turnu Severin	0,433	62. Ploiești	0,367	**96. Hunedoara**	**0,266**
29. Fălticeni	0,433	63. Reghin	0,365	**97. Târgu Mureș**	**0,236**
30. Pitești	0,427	64. Aiud	0,364	**98. Lupeni**	**0,230**

31. Marghita	0,426	65. Gherla	0,363	**99. Iași**	**0,229**
32. Botoșani	0,416	66. Deva	0,360	**100. Urziceni**	**0,224**
33. Sfântu Gheorghe	0,415	67. Giurgiu	0,357	**101. Motru**	**0,206**
34. Oradea	0,413	68. Târnăveni	0,356	**102. Mangalia**	**0,166**

Sursa: prelucrare proprie

Ca urmare a diversității tipologiei indicatorilor, scorurile maxime obținute în cadrul dimensiunii sunt destul de depărtate de valoarea maximă ce poate fi obținută de fiecare indicator (1). Autoritățile locale care demonstrează cea mai ridicată capacitate administrativă sunt Salonta și Miercurea Ciuc. Ambele au scoruri ridicate ale indicatorului grad de realizare a veniturilor și în cazul excedentelor bugetare cumulate. Autoritățile din Miercurea Ciuc sunt performante și în ceea ce privește colectarea impozitelor locale.

Câmpulung și Toplița obțin, de asemenea, scoruri ridicate în cadrul dimensiunii, în special datorită scorurilor indicatorilor excedentelor bugetare, respectiv diversificării veniturilor. Dintre autoritățile locale ale municipiilor de rang 1, Arad și Constanța punctează cel mai bine în cadrul acestei dimensiuni. Dacă autoritățile arădene punctează în mod constant peste medie în cazul tuturor indicatorilor, în cazul Constanței, scorul foarte slab al indicatorului atragerii finanțărilor nerambursabile este estompat de grade ridicate de realizare a veniturilor și cheltuielilor și colectare a impozitelor locale. Tot din aceeași categorie, performanță peste medie observăm în cazul municipalităților din Brașov, Galați, Cluj-Napoca.

În ceea ce privește cele mai slab performante municipalități, remarcăm scoruri slabe în rândul unor municipii de mari dimensiuni precum Timișoara, Târgu Mureș și Iași, care punctează deopotrivă slab la toți cei 7 indicatori ai dimensiunii. Municipalitățile cu cea mai slabă capacitate administrativă sunt Mangalia, Motru și Urziceni.

Indice performanță financiară

Indicele performanței financiare a fost calculat ca sumă a scorurilor celor 4 dimensiuni prezentate anterior.

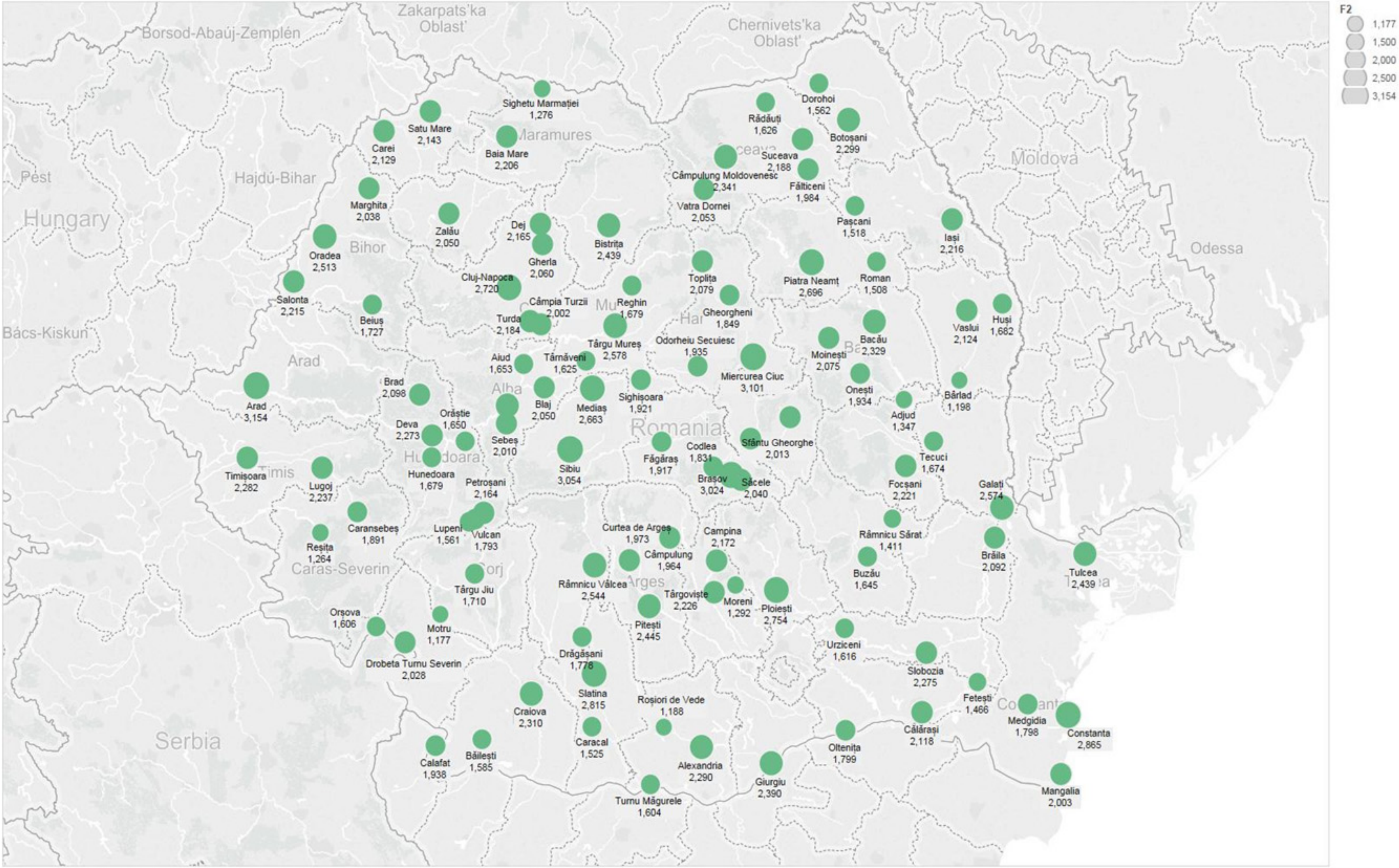
***Tabel 35** – Indice performanță financiară, valori*

1. Arad	**3,154**	35.Turda	2,184	69.Codlea	1,831
2. Miercurea Ciuc	**3,101**	36.Campina	2,172	70.Oltenița	1,799
3. Sibiu	**3,054**	37.Dej	2,165	71.Medgidia	1,798
4. Brașov	**3,024**	38.Petroșani	2,164	72.Vulcan	1,793
5. Constanța	**2,865**	39.Satu Mare	2,143	73.Drăgășani	1,778
6. Slatina	**2,815**	40.Carei	2,129	74.Beiuș	1,727
7. Ploiești	**2,754**	41.Vaslui	2,124	75.Târgu Jiu	1,710
8. Cluj-Napoca	**2,720**	42.Călărași	2,118	76.Huși	1,682
9. Piatra Neamț	**2,696**	43.Brad	2,098	77.Hunedoara	1,679
10.Mediaș	**2,663**	44.Brăila	2,092	78.Reghin	1,679
11.Târgu Mureș	2,578	45.Toplița	2,079	79.Tecuci	1,674
12.Galați	2,574	46.Moinești	2,075	80.Aiud	1,653
13.Râmnicu Vâlcea	2,544	47.Gherla	2,060	81.Orăștie	1,650
14.Oradea	2,513	48.Vatra Dornei	2,053	82.Buzău	1,645
15.Pitești	2,445	49.Blaj	2,050	83.Rădăuți	1,626
16.Bistrița	2,439	50.Zalău	2,050	84.Târnăveni	1,625
17.Tulcea	2,439	51.Târgu Secuiesc	2,042	85.Urziceni	1,616
18.Alba Iulia	2,396	52.Săcele	2,040	86.Orșova	1,606
19.Giurgiu	2,390	53.Marghita	2,038	87.Turnu Măgurele	1,604
20.Câmpulung Moldovenesc	2,341	54.Drobeta Turnu Severin	2,028	88.Băilești	1,585
21.Bacău	2,329	55.Sfântu Gheorghe	2,013	89.Dorohoi	1,562
22.Craiova	2,310	56.Sebeș	2,010	90.Lupeni	1,561
23.Botoșani	2,299	57.Mangalia	2,003	91.Caracal	1,525
24.Alexandria	2,290	58.Câmpia Turzii	2,002	92.Pașcani	**1,518**
25.Timișoara	2,282	59.Fălticeni	1,984	**93.Roman**	**1,508**
26.Slobozia	2,275	60.Curtea de Argeș	1,973	**94.Fetești**	**1,466**
27.Deva	2,273	61.Câmpulung	1,964	**95.Râmnicu Sărat**	**1,411**
28.Lugoj	2,237	62.Calafat	1,938	**96.Adjud**	**1,347**
29.Târgoviște	2,226	63.Odorheiu Secuiesc	1,935	**97.Moreni**	**1,292**
30.Focșani	2,221	64.Onești	1,934	**98.Sighetu Marmației**	**1,276**
31.Iași	2,216	65.Sighișoara	1,921	**99.Reșița**	**1,264**
32.Salonta	2,215	66.Făgăraș	1,917	**100. Bârlad**	**1,198**
33.Baia Mare	2,206	67.Caransebeș	1,891	**101. Roșiorii de Vede**	**1,188**
34.Suceava	2,188	68.Gheorgheni	1,849	**102. Motru**	**1,177**

Sursa: prelucrare proprie

Tabelul de mai sus prezintă ordinea municipalităților, după scorurile obținute în cadrul indicelui performanței financiare. Șapte dintre primele 10 municipii sunt clasificate ca fiind de rang 1.

***Figură 43** – Indice performanță financiară, valori.*



Map based on Longitude (generated) and Latitude (generated). Size shows sum of F2. The marks are labeled by F1 and sum of F2. Details are shown for F1.

Sursa: prelucrare proprie.

Cea mai performantă municipalitate conform modelului nostru de măsurare este Arad, urmată de Miercurea-Ciuc, Sibiu și Brașov. Remarcăm scoruri obținute de municipii precum Miercurea Ciuc, Slatina și Mediaș a căror administrație se situează la același nivel de performanță precum a unor municipii precum Cluj-Napoca, Brașov, Constanța, din partea cărora un nivel ridicat era de așteptat, ținând cont de resursele comunităților pe care le servesc – atât financiare cât și umane. Este de așteptat ca mediul universitar ce predomină în unele orașe mari să genereze un nivel ridicat al performanței financiare, administrația publică având șanse mult mai mari să recruteze persoane cu un nivel ridicat de educație, care să le crească eficiența. Din acest motiv putem spune că municipalități precum Timișoara și Iași obțin scoruri sub potențialul comunității, ceea ce arată o administrație neperformantă.

Cele mai puțin performante municipalități – Motru, Roșiori de Vede și Bârlad, urmate îndeaproape de Reșița, Sighetu Marmației și Moreni obțin scoruri reduse la aproape toate dimensiunile analizate, ceea ce arată o administrație neperformantă.

Analiza diferențiată a performanței financiare

După cum menționam în primele capitole, analiza comparativă performanței financiare a tuturor municipalităților, nu este întotdeauna relevată, deoarece municipiile diferă în caracteristici, iar mediul în care activează administrațiile locale este diferit. Tocmai din acest motiv am ales să grupăm municipalitățile pe baza unor caracteristici comune.

Am ales să nu ne limităm doar la dimensiunea unității administrativ-teritoriale în termeni de populație și am considerat potrivit să ne axăm pe un număr de 4 variabile care să ne definească modul în care grupăm subiecții – populație, veniturile cetățenilor, veniturile firmelor și indicele dezvoltării economice locale.

Am utilizat ca si metodă analiza de cluster realizată cu ajutorul programului SPSS pentru a grupa municipalitățile în grupuri omogene intern, dar eterogene sau neomogene extern, în speță a le grupa pe baza similarităților în cadrul celor 4 variabile. Analiza se bazează pe procedeul „doi pași" sau „two-step cluster".

În urma analizei cele 102 municipii au fost grupate în 2 clustere sau categorii pe baza celor 4 variabile menționate anterior. Din figura de mai jos putem observa „calitatea" sau „potrivirea" realizată pe urma clusterizării, ceea ce ne arată că metoda, variabilele alese și rezultatul sunt corecte.

Figură 44 *– Sumarul modelului de clusterizare*

Model Summary

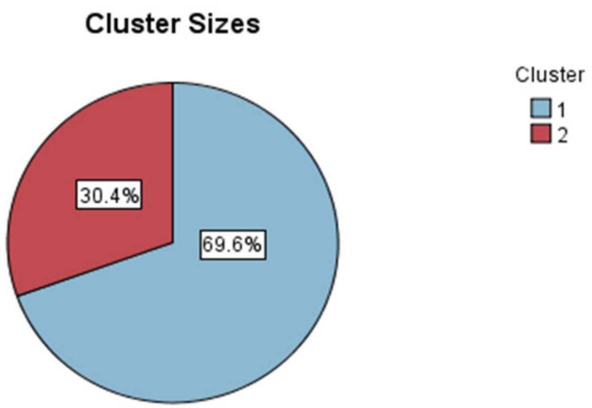
Algorithm	TwoStep
Inputs	4
Clusters	2



Sursa: prelucrare proprie

Mai departe, pentru a fi validă analiza presupune ca scorul raportului între clustere să fie sub valoarea 2,5-3. Figura de mai jos ne arată un raport de 2,29, valoare care se încadrează în limite.

***Figură 45** – Clusterizare – dimensiuni*

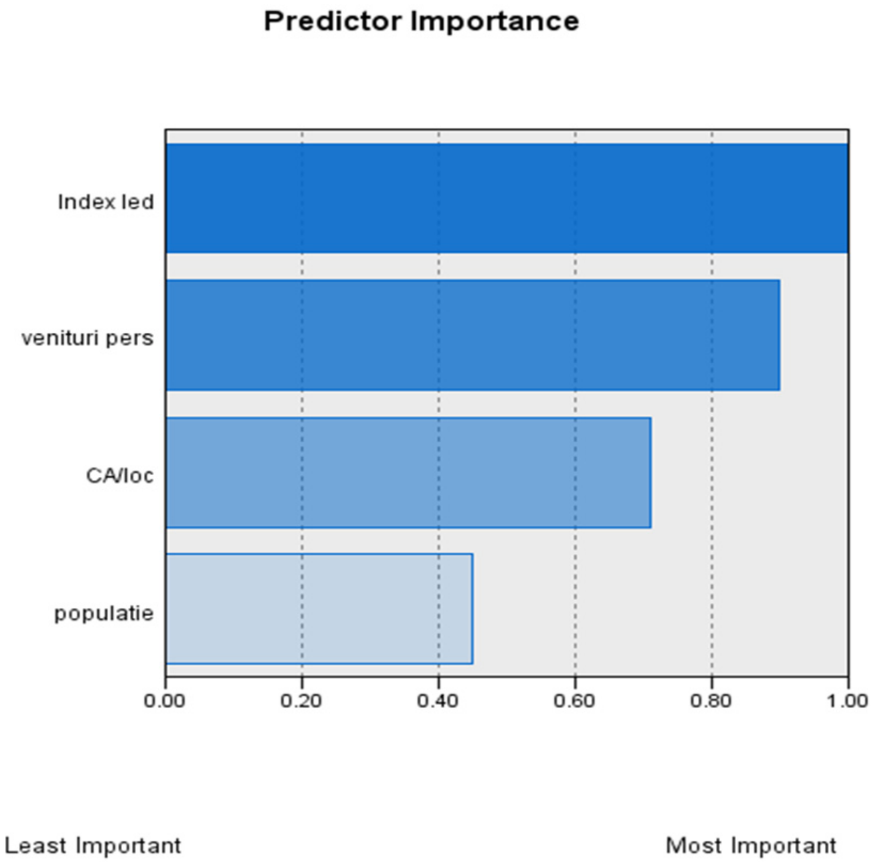


Size of Smallest Cluster	31 (30.4%)
Size of Largest Cluster	71 (69.6%)
Ratio of Sizes: Largest Cluster to Smallest Cluster	2.29

Sursa: prelucrare proprie

O a treia condiționalitate este legată de importanța predictorilor, în sensul în care o anume variabilă dintre cele 4 selectate, pe baza cărora se realizează gruparea municipalităților să nu fie prevalentă în fața celorlalte.

Figură 46 *– Importanța variabilelor în clusterizare*



Sursa: prelucrare proprie

Din figura de mai sus observăm ordinea importanței predictorilor, înregistrând valori mai ridicate pentru 2 dintre variabile, dar diferența între cele 4 nu este de natură a invalida modelul, deoarece nu există diferențe mari între importanța acestora.

Utilizând gruparea realizată pe baza celor patru indicatori menționați anterior, tabelele de mai jos arată ordonare, în funcție de performanța financiară, pe cele 2 mari categorii de municipii similare.

Cluster 1

Tabel 36 – *Clusterul 1*

1. Arad	3,154	17.Bacău	2,329
2. Miercurea Ciuc	3,101	18.Craiova	2,310
3. Sibiu	3,054	19.Alexandria	2,290
4. Brașov	3,024	20.Timișoara	2,282
5. Constanta	2,865	21.Slobozia	2,275
6. Slatina	2,815	22.Deva	2,273
7. Ploiești	2,754	23.Târgoviște	2,226
8. Cluj-Napoca	2,720	24.Iași	2,216
9. Mediaș	2,663	25.Baia Mare	2,206
10.Târgu Mureș	2,578	26.Câmpina	2,172
11.Galați	2,574	27.Satu Mare	2,143
12.Râmnicu Vâlcea	2,544	28.Sebeș	2,010
13.Oradea	2,513	29.Mangalia	2,003
14.Pitești	2,445	30.Odorheiu Secuiesc	1,935
15.Bistrița	2,439	31.Buzău	1,645
16.Alba Iulia	2,396	-	-

Sursa: prelucrare proprie

Astfel, în cazul primului cluster de municipii (tabelul de mai sus), cele mai performante administrații locale sunt Aradul, Miercurea-Ciuc, Sibiu și Brașov, iar cele mai neperformante sunt Buzău și Odorheiu Secuiesc, cu valori de sub 2 ale indicelui, urmate de Mangalia și Sebeș.

Cluster 2

Tabel 37 – *Clusterul 2*

1. Piatra Neamț	2,696	25.Săcele	2,040	49.Tecuci	1,674
2. Tulcea	2,439	26.Marghita	2,038	50.Aiud	1,653
3. Giurgiu	2,390	27.Drobeta Turnu Severin	2,028	51.Orăștie	1,650
4. Câmpulung Moldovenesc	2,341	28.Sfântu Gheorghe	2,013	52.Rădăuți	1,626
5. Botoșani	2,299	29.Câmpia Turzii	2,002	53.Târnăveni	1,625
6. Lugoj	2,237	30.Fălticeni	1,984	54.Urziceni	1,616
7. Focșani	2,221	31.Curtea de Argeș	1,973	55.Orșova	1,606
8. Salonta	2,215	32.Câmpulung	1,964	56.Turnu Măgurele	1,604

9. Suceava	2,188	33.Calafat	1,938	57.Băilești	1,585
10.Turda	2,184	34.Onești	1,934	58.Dorohoi	1,562
11.Dej	2,165	35.Sighișoara	1,921	59.Lupeni	1,561
12.Petroșani	2,164	36.Făgăraș	1,917	60.Caracal	1,525
13.Carei	2,129	37.Caransebeș	1,891	61.Pașcani	1,518
14.Vaslui	2,124	38.Gheorgheni	1,849	62.Roman	1,508
15.Călărași	2,118	39.Codlea	1,831	63.Fetești	1,466
16.Brad	2,098	40.Oltenița	1,799	64.Râmnicu Sărat	1,411
17.Brăila	2,092	41.Medgidia	1,798	65.Adjud	1,347
18.Toplița	2,079	42.Vulcan	1,793	66.Moreni	1,292
19.Moinești	2,075	43.Drăgășani	1,778	67.Sighetu Marmației	1,276
20.Gherla	2,060	44.Beiuș	1,727	68.Reșița	1,264
21.Vatra Dornei	2,053	45.Târgu Jiu	1,710	69.Bârlad	1,198
22.Blaj	2,050	46.Huși	1,682	70.Roșiorii de Vede	1,188
23.Zalău	2,050	47.Hunedoara	1,679	71.Motru	1,177
24.Târgu Secuiesc	2,042	48.Reghin	1,679		

Sursa: prelucrare proprie

În cazul celui de-al doilea cluster, pe baza tabelului de mai sus, putem observa că cele mai performante autorități locale sunt cele ale municipiilor Piatra Neamț, Tulcea, Giurgiu, Câmpulung Moldovenesc și Botoșani, iar cele mai puțin performante sunt Motru, Roșiori de Vede și Bârlad.

4.4.5. Analiza gradului de dezvoltare economică a municipiilor

Construit pe baza a 5 dimensiuni, Indicele este unul complex – venituri și productivitate, forță de muncă, demografie, antreprenoriat și bază economică – care grupează cei 19 indicatori prezentați în detaliu, anterior. Valorile indicelui nivelului de dezvoltare economică locală arată disparități de dezvoltare importante între municipiile românești.

Analize anterioare asupra dezvoltării economice observă o legătură între dimensiunea comunității în termeni de populație și dezvoltarea economică. Pe parcursul analizei proprii am observat o legătură între valorile indicatorilor și nivelul populației unui municipiu,

dar nu putem afirma cu tărie că legătura este una puternică astfel că am corelat valorile indicelui, cu variabila populație a municipiului, obținând o valoare de 0,68, relație semnificativă statistic (sig .000) ceea ce arată o corelație medie. Astfel că putem trage concluzia că nivelul populației nu este îndeajuns pentru a explica gradul de dezvoltare economică, sau, mai simplu spus, există o corelație medie între dimensiunea localității în termeni de populație și nivelul de dezvoltare economică al comunității. O asumpție corectă din moment ce dezvoltarea economică poate să apară și în comunitățile mai mici ca dimensiune.

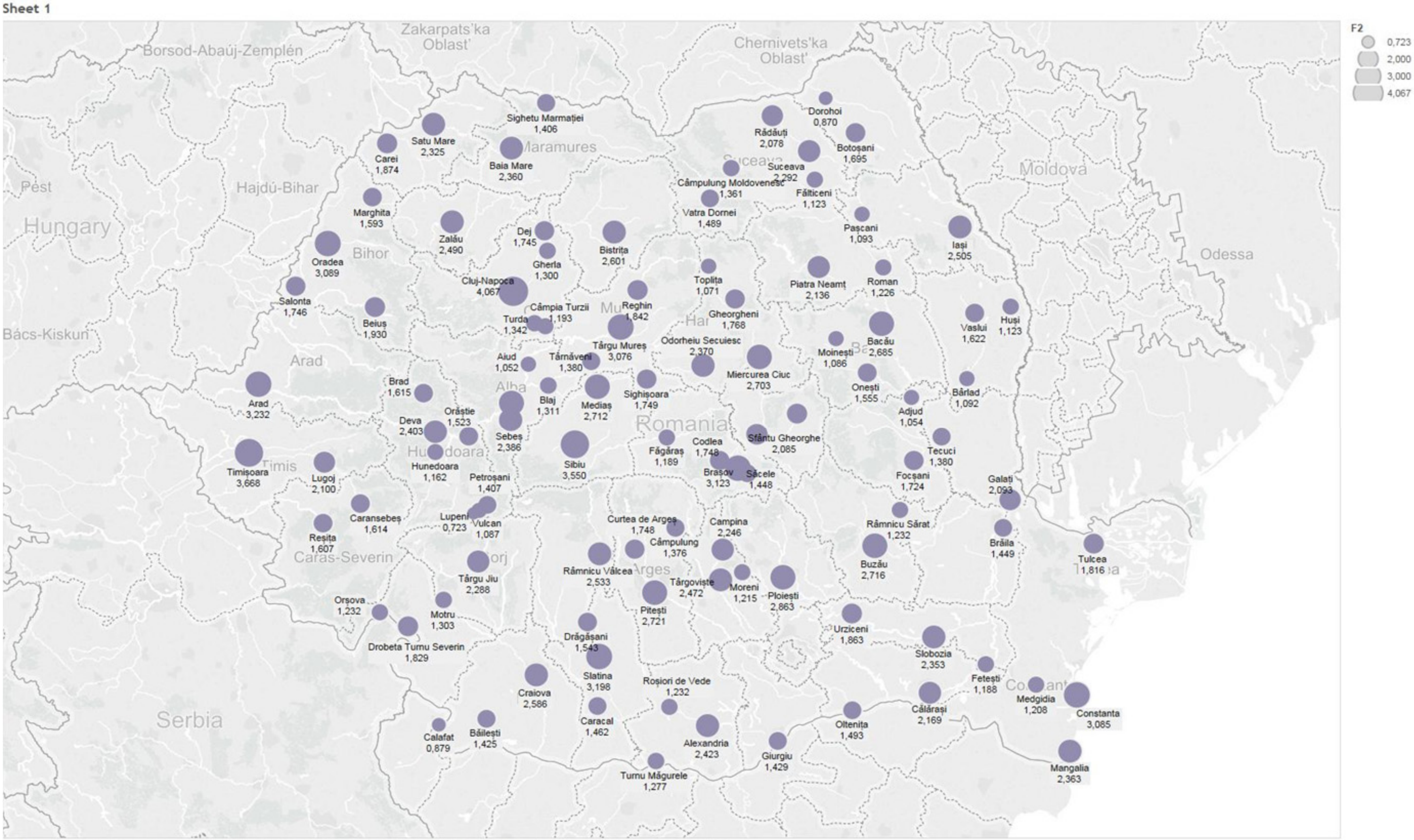
Prima dimensiune (D1), cea a veniturilor și productivității, ia în considerare atât variabile ale veniturilor agenților economici, cât și aproximări ale nivelului veniturilor populației. Baza de impozitare existenta la nivelul unei comunități a fost estimată prin intermediul indicatorului stocului de capital, prin care am aproximat valoarea elementelor de capital existente. Am considerat importantă și observarea nivelului productivității agenților economici, ca măsură a eficienței forței de muncă. În cadrul acestei dimensiuni, cele mai ridicate valori le-au înregistrat municipii precum Slatina, Mediaș și Sebeș, urmate de Constanța, Ploiești, Cluj-Napoca, Sibiu, Mangalia și Brașov. Municipiile cu populație mai redusă din cele menționate mai sus beneficiază de localizarea pe teritoriul lor a unor agenți economici de mari dimensiuni care generează cifre de afaceri importante. Nu am observat o corelație puternică între cifra de afaceri a firmelor locale și nivelul veniturilor persoanelor (0,49), ceea ce ne arată că, în cazul municipiilor românești, productivitatea ridicată a forței de muncă nu se transpune neapărat în venituri ridicate pentru populație. Cele mai scăzute valori ale dimensiunii le regăsim în cazul municipiului Lupeni, urmat de Toplița, Moreni, Huși și Dorohoi.

Tabel 38 – *Indicele dezvoltării economice, valori; Sursa: prelucrare proprie.*

	D1	D2	D3	D4	D5	*Indice*		D1	D2	D3	D4	D5	*Indice*		D1	D2	D3	D4	D5	*Indice*
1. Cluj-Napoca	0,661	0,803	0,648	1,000	0,955	***4,067***	35. Piatra Neamț	0,357	0,503	0,459	0,460	0,356	*2,136*	69. Băilești	0,136	0,293	0,781	0,117	0,099	*1,425*
2. Timișoara	0,561	0,744	0,759	0,777	0,827	***3,668***	36. Lugoj	0,310	0,613	0,402	0,391	0,385	*2,100*	70. Petroșani	0,196	0,540	0,092	0,272	0,307	*1,407*
3. Sibiu	0,619	0,844	0,737	0,692	0,658	***3,550***	37. Galați	0,447	0,456	0,341	0,426	0,422	*2,093*	71. Sighetu Marmației	0,129	0,544	0,200	0,216	0,317	*1,406*
4. Arad	0,572	0,701	0,802	0,683	0,474	***3,232***	38. Sfântu Gheorghe	0,288	0,586	0,332	0,423	0,455	*2,085*	72. Târnăveni	0,157	0,311	0,258	0,535	0,119	*1,380*
5. Slatina	0,733	0,646	0,745	0,503	0,572	***3,198***	39. Rădăuți	0,413	0,450	0,691	0,330	0,195	*2,078*	73. Tecuci	0,157	0,237	0,446	0,318	0,222	*1,380*
6. Brașov	0,608	0,600	0,627	0,667	0,622	***3,123***	40. Beiuș	0,240	0,592	0,243	0,442	0,413	*1,930*	74. Câmpulung	0,158	0,268	0,234	0,351	0,365	*1,376*
7. Oradea	0,436	0,662	0,475	0,865	0,651	***3,089***	41. Carei	0,469	0,538	0,219	0,336	0,313	*1,874*	75. Câmpulung Moldov.	0,151	0,368	0,356	0,296	0,189	*1,361*
8. Constanța	0,674	0,638	0,536	0,776	0,461	***3,085***	42. Târgu Secuiesc	0,411	0,642	0,218	0,264	0,336	*1,872*	76. Turda	0,209	0,214	0,247	0,381	0,292	*1,342*
9. Târgu Mureș	0,528	0,681	0,674	0,613	0,580	***3,076***	43. Urziceni	0,323	0,552	0,216	0,449	0,324	*1,863*	77. Blaj	0,257	0,335	0,198	0,185	0,337	*1,311*
10. Ploiești	0,673	0,645	0,540	0,525	0,480	***2,863***	44. Reghin	0,292	0,557	0,241	0,380	0,372	*1,842*	78. Motru	0,159	0,408	0,318	0,124	0,294	*1,303*
11. Alba Iulia	0,360	0,646	0,335	0,737	0,663	*2,742*	45. Drobeta Turnu Severin	0,273	0,370	0,347	0,295	0,545	*1,829*	79. Gherla	0,134	0,252	0,169	0,408	0,337	*1,300*
12. Pitești	0,423	0,572	0,421	0,624	0,681	*2,721*	46. Tulcea	0,322	0,494	0,246	0,423	0,332	*1,816*	80. Turnu Măgurele	0,156	0,502	0,179	0,176	0,264	*1,277*
13. Buzău	0,551	0,592	0,615	0,531	0,427	*2,716*	47. Gheorgheni	0,234	0,540	0,247	0,377	0,370	*1,768*	81. Râmnicu Sărat	0,113	0,187	0,230	0,377	0,326	*1,232*
14. Mediaș	0,723	0,751	0,651	0,286	0,301	*2,712*	48. Sighișoara	0,300	0,665	0,186	0,236	0,363	*1,749*	82. Orșova	0,279	0,338	0,202	0,211	0,201	*1,232*
15. Miercurea Ciuc	0,432	0,767	0,172	0,702	0,631	*2,703*	49. Curtea de Argeș	0,235	0,443	0,228	0,384	0,458	*1,748*	83. Roșiorii de Vede	0,132	0,243	0,299	0,279	0,277	*1,232*
16. Bacău	0,435	0,485	0,851	0,467	0,446	*2,685*	50. Codlea	0,277	0,270	0,562	0,255	0,385	*1,748*	84. Roman	0,216	0,322	0,233	0,221	0,234	*1,226*

17. Bistrița	0,428	0,673	0,281	0,660	0,559	*2,601*	51. Salonta	0,260	0,543	0,192	0,447	0,304	*1,746*	85. Moreni	0,063	0,298	0,387	0,118	0,350	*1,215*
18. Craiova	0,477	0,505	0,437	0,519	0,648	*2,586*	52. Dej	0,303	0,346	0,285	0,426	0,386	*1,745*	86. Medgidia	0,172	0,243	0,216	0,286	0,290	*1,208*
19. Zalău	0,448	0,516	0,343	0,647	0,596	*2,551*	53. Focșani	0,272	0,486	0,127	0,394	0,445	*1,724*	87. Câmpia Turzii	0,267	0,230	0,199	0,296	0,201	*1,193*
20. Râmnicu Vâlcea	0,473	0,601	0,330	0,527	0,602	*2,533*	54. Botoșani	0,202	0,447	0,262	0,249	0,535	*1,695*	88. Făgăraș	0,155	0,252	0,155	0,329	0,298	*1,189*
21. Iași	0,311	0,517	0,316	0,610	0,750	*2,505*	55. Vaslui	0,241	0,401	0,281	0,314	0,385	*1,622*	89. Fetești	0,135	0,197	0,454	0,100	0,303	*1,188*
22. Târgoviș-te	0,444	0,702	0,302	0,478	0,547	*2,472*	56. Brad	0,309	0,576	0,232	0,287	0,211	*1,615*	90. Hunedoara	0,153	0,302	0,213	0,241	0,252	*1,162*
23. Alexan-dria	0,375	0,480	0,553	0,527	0,489	*2,423*	57. Caranseb eș	0,208	0,404	0,347	0,377	0,279	*1,614*	91. Fălticeni	0,112	0,184	0,327	0,165	0,335	*1,123*
24. Deva	0,415	0,790	0,065	0,705	0,429	*2,403*	58. Reșița	0,256	0,442	0,203	0,315	0,392	*1,607*	92. Huși	0,083	0,255	0,247	0,231	0,307	*1,123*
25. Sebeș	0,708	0,662	0,238	0,465	0,313	*2,386*	59. Marghita	0,127	0,646	0,201	0,333	0,287	*1,593*	**93. Pașcani**	0,164	0,173	0,259	0,195	0,303	***1,093***
26. Odorheiu Sec.	0,427	0,698	0,199	0,533	0,513	*2,370*	60. Onești	0,291	0,406	0,171	0,395	0,293	*1,555*	**94. Bârlad**	0,123	0,280	0,216	0,167	0,306	***1,092***
27. Mangalia	0,617	0,574	0,167	0,515	0,491	*2,363*	61. Drăgășani	0,292	0,375	0,313	0,291	0,272	*1,543*	**95. Vulcan**	0,123	0,298	0,420	0,046	0,201	***1,087***
28. Baia Mare	0,330	0,602	0,327	0,621	0,479	*2,360*	62. Orăștie	0,232	0,621	0,167	0,280	0,223	*1,523*	**96. Moinești**	0,135	0,259	0,214	0,195	0,282	***1,086***
29. Slobozia	0,470	0,557	0,392	0,456	0,478	*2,353*	63. Oltenița	0,257	0,324	0,231	0,410	0,271	*1,493*	**97. Toplița**	0,046	0,403	0,194	0,201	0,228	***1,071***
30. Satu Mare	0,369	0,719	0,235	0,558	0,445	*2,325*	64. Vatra Dornei	0,247	0,414	0,240	0,312	0,276	*1,489*	**98. Adjud**	0,206	0,346	0,060	0,224	0,218	***1,054***
31. Suceava	0,312	0,589	0,350	0,447	0,594	*2,292*	65. Caracal	0,173	0,223	0,423	0,229	0,414	*1,462*	**99. Aiud**	0,142	0,245	0,155	0,226	0,284	***1,052***
32. Târgu Jiu	0,271	0,602	0,406	0,500	0,509	*2,288*	66. Brăila	0,223	0,385	0,205	0,342	0,294	*1,449*	**100.Calafat**	0,127	0,205	0,183	0,100	0,264	***0,879***
33. Campina	0,482	0,614	0,375	0,456	0,320	*2,246*	67. Săcele	0,232	0,290	0,244	0,295	0,387	*1,448*	**101.Dorohoi**	0,083	0,256	0,196	0,059	0,276	***0,870***
34. Călărași	0,391	0,490	0,481	0,407	0,400	*2,169*	68. Giurgiu	0,277	0,276	0,459	0,341	0,394	*1,429*	**102.Lupeni**	0,026	0,175	0,322	0,000	0,199	***0,723***

Figură 47 – *Indicele dezvoltării economice, valori.*



Map based on Longitude (generated) and Latitude (generated). Size shows sum of F2. The marks are labeled by F1 and sum of F2. Details are shown for F1.

Sursa: prelucrare proprie.

A doua dimensiune (D2), cea a forței de muncă, ce conține indicatori ai gradului de ocupare, evoluției numărului de salariați și ai numărului de salariați în sectoare non-agricole plasează în topul ierarhiei municipiile Sibiu, Cluj-Napoca și Deva, cu valori ridicate obținute și de alte municipii precum Miercurea-Ciuc, Mediaș, Timișoara, Satu Mare, Târgoviște și Arad, și valori scăzute pentru Pașcani, Lupeni, Fălticeni, Râmnicu Sărat și Fetești.

Dimensiunea bazei economice (D3 în tabelul de mai sus), construită încercând echilibrarea gradului de diversificare a economiei și concentrare spre avantaje comparative și competitive, ne arată valori ridicate pentru Bacău, Arad, Băilești, Timișoara, Slatina și Sibiu și valori reduse în Adjud, Deva, Petroșani, Focșani și Giurgiu.

Comunitățile antreprenoriale (a 4-a dimensiune, D4) se regăsesc în special în ariile cu un nivel ridicat al educației populației – am descoperit o corelație puternică între valorile scorului dimensiunii și variabila nivel de educație al populației (0,74). Și în cazul acestei dimensiuni valorile cele mai ridicate le regăsim în cazul municipiilor Cluj-Napoca, Oradea, Timișoara, Constanța, iar valori scăzute în Valea Jiului – Lupeni și Vulcan, nord-estul tării – Dorohoi, sau sud – Calafat, Fetești, Băilești.

În ceea ce privește potențialul demografic al comunităților (D5 – a cincea dimensiune a indicelui), apare o diferențiere clară a centrelor de regiune, majoritatea fiind clasate între primele 10 – Cluj-Napoca, Timișoara, Iași, Brașov, valori mici înregistrându-se în Băilești, Târnăveni, Câmpulung Moldovenesc, Rădăuți și Lupeni.

Indicele dezvoltării economice locale (tabelul de mai sus) însumează scorurile celor 5 dimensiuni, fiind astfel capabili a identifica nivelul real de dezvoltare economică al fiecăruia dintre cele 102 municipii parte a analizei noastre.

Cluj Napoca obține cel mai bun scor agregat, urmat de Timișoara, Sibiu și Arad, la o diferență de punctaj destul de importantă. Slatina este al 5-lea municipiu ca scor al indicelui, urmat de Brașov, Oradea, Constanța, Târgu Mureș și Ploiești.

Cluj-Napoca este municipiul cu cea mai bună dinamică economică din ultimii ani. Deși ca cifre brute pornea de la o situație care-l plasa în urma unor alte municipii precum Timișoara și Constanța, specificul economiei clujene i-a adus multe beneficii. Dacă Timișoara a fost polul de interes al companiilor străine după anii 1990, capitalul local clujean a dovedit o performanță economică de invidiat în ultimii ani. Acesta este unul dintre punctele tari ale economiei clujene – capital local puternic (de menționat că aici are sediul cel mai important grup bancar cu capital românesc), ce asigură o creștere sănătoasă și efecte de multiplicare ce rămân ca beneficiu comunității locale. Pe lângă capitalul local, o altă sursă importantă de creștere este capacitatea inovativă datorată în principal mediului universitar și orientării economiei către domenii cu valoare adăugată ridicată. La momentul actual Clujul beneficiază de forță de muncă bine pregătită, de un sector al serviciilor foarte bine dezvoltat și de inițiative importante în domeniul IT (cluster) și industriei creative.

Dacă toate celelalte municipii prezente în top 10 al indicelui au economii relativ diversificate, Slatina, municipiul cu cea mai mică populație dintre primele 10, are o industrie puternică, ce la nivelul lui 2013 genera peste 80% din cifra de afaceri a comunității.

Un alt caz interesant pentru analiza noastră aste cel al municipiului Alba Iulia. Municipiul concentrează producători importanți în domeniul alimentar – cel mai mare producător național în industria cărnii de pasăre, unul dintre cei mai importanți procesatori ai cărnii de porc, unul din liderii naționali în industria lactatelor și un important producător de bere. Pe lângă aceștia există și importanți angajatori în domeniile încălțămintei și textilelor care activează în sistem lohn.

Economiile slab dezvoltate sunt cele ale municipiilor Lupeni, Dorohoi și Calafat, care obțin scoruri subunitare ale indicelui, urmate de Aiud, Adjud, Toplița, Moinești, Vulcan, Bârlad și Pașcani. Tabelul de mai sus ne oferă o imagine completă asupra performanței economice de ansamblu a tuturor celor 102 municipii.

Valorile mici ale indicatorilor înregistrate în comunitățile din ultima parte a clasamentului pot fi explicate prin faptul că acele comunități erau ancorate în activități economice care au devenit neperformante (Câmpia Turzii – industrie metalurgică, Lupeni și Vulcan – activitate minieră) sau au o valoare adăugată scăzută (Adjud, puternic concentrat în industria prelucrătoare – hârtie), comunitatea neputând avea un răspuns adecvat la declinul acestora, altele par a nu-și găsi locul în categoria municipiilor, fiind prin tradiție comunități cu o influență regională medie și posibilități reduse de dezvoltare.

4.4.6. Relația între performanța financiară a municipalităților și dezvoltarea economică a comunităților

Dacă primele două obiective ale tezei au fost legate de măsurarea performanței financiare a autorităților municipale și a gradului de dezvoltare economică locală a municipiilor, al treilea obiectiv al acestei teze este de a testa existența unei relații între performanța financiară a autorităților locale și dezvoltare economică a comunităților.

În analiza noastră am pornit de la prezumția/ipoteza că dezvoltarea economică a comunității influențează performanța financiară a autorităților locale. Dacă unii autori (Kloha, Weissert și Kleine, 2005) includ în măsurarea situației financiare a autorităților locale, indicatori demografici și ai dezvoltării economice, alții (Ammar et. al, 2001; Hendrick, 2004; Wang et. al, 2007; Sohl et al., 2009 Arnett, 2014) măsoară separat gradul de dezvoltare economică, prin intermediul unor indicatori fie grupați într-o dimensiune sau indice, fie analizați separat, observând relațiile între aceștia și condiția financiară a autorităților locale. Faptul că fiecare variabilă este calculată ca medie a valorilor unei perioade, dar și analiza amănunțită a literaturii de specialitate care concentrează cercetarea asupra influenței factorilor economici asupra situației financiare a autorităților locale, ne fac să testăm acest tip de relație și nu asumpția inversă, care ar presupune că performanța financiară a autorităților locale influențează dezvoltarea economică a comunităților.

O asemenea temă de cercetare (efectul performanței financiare a autorităților locale asupra dezvoltării economice a comunității) este

tentată și, pentru viitor, ne propunem să extindem cercetarea de față. O asemenea abordare presupune o cercetare longitudinală pe o perioadă extinsă, deoarece efectele politicilor publice ale autorităților locale asupra dezvoltării economice apar după o perioadă medie sau lungă de timp.

Considerăm util în acest sens realizarea unor indici anuali ai performanței și dezvoltării economice și compararea valorilor acestora și a legăturilor între ei pentru o perioadă lungă de timp. Acest lucru presupune realizarea unor indici mai supli care să fie alcătuiți dintr-un număr redus de variabile care să fie influențate cât mai puțin de modificări conjuncturale. Provocarea cea mai mare apare în cazul indicelui performanței financiare datorită multiplelor modificări ale modalității de finanțare complementară a bugetelor locale etc.

4.4.6.1. Testarea relației între indici

În primă fază am ales să testăm această posibilă relație prin intermediul unui model de regresie liniară, pornind de la asumpția că gradul de dezvoltare economică a comunității influențează performanța financiară a autorității locale.

Am stabilit astfel ca variabilă dependentă performanța financiară, iar ca variabilă independentă sau predictoare, gradul de dezvoltare economică, ambele exprimate prin intermediul indicilor calculați anterior.

Tabel 39 *– Sumar model regresie simplă*

Model Summary[b]

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.728[a]	.530	.525	.3005276

a. Predictors: (Constant), indice LED

b. Dependent Variable: indice performanta

Sursa: prelucrare proprie

Din sumarul modelului, observabil în tabelul de mai sus putem observa existența unui model de regresie cu o putere explicativă ridicată (R= 0,728, iar R pătrat = 0,53) între performanța financiară a unei municipalități și dezvoltarea economică a comunității.

Un procent de 53% din variația variabilei dependente (performanța financiară) este explicată de variația variabilei independente – dezvoltarea economică, ceea ce ne arată o relație puternică. Coeficientul R pătrat ajustat are o valoare apropiată de cea a lui R pătrat; în mod normal, cu cât populația analizată este mai mare, cu atât diferența între cele două este mai mică. Astfel se susține inițiativa noastră de a nu crea un eșantion de unități administrativ teritoriale de mai multe tipuri ci a ne concentra asupra populației de municipalități, populație suficient de largă pentru o cercetare de acest tip.

Tabel 40 *– Tabel Anova*

Anova[b]

Model	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1 Regression	10.192	1	10.192	112.842	.000[a]
Residual	9.032	100	.090		
Total	19.223	101			

a. Predictors: (Constant), indice LED
b. Dependent Variable: indice performanta

Sursa: prelucrare proprie

Tabelul Anova, ne arată dacă această corelație de 0,728 este semnificativă statistic, lucru pe care îl putem observa și din tabelul corelațiilor, de mai jos, semnificațiile fiind identice.

Tabel 41 *– Corelații*

Correlations

		indice performanta	indice LED
Pearson Correlation	indice performanta	1.000	.728
	indice LED	.728	1.000
Sig. (1-tailed)	indice performanta	.	.000
	indice LED	.000	.
N	indice performanta	102	102
	indice LED	102	102

Sursa: prelucrare proprie

***Tabel 42** – Coeficienți regresie*

Coefficients[a]

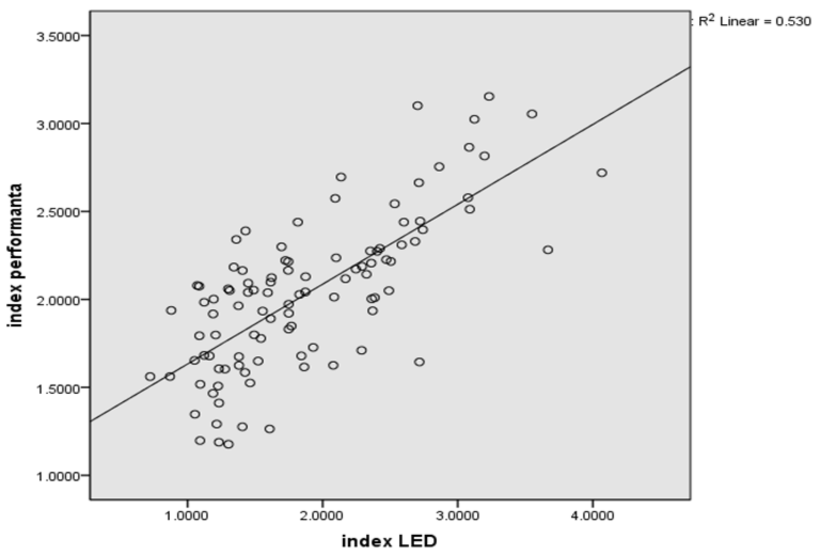
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95.0% Confidence Interval for B	
		B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound
1	(Constant)	1.179	.086		13.758	.000	1.009	1.349
	indice LED	.454	.043	.728	10.623	.000	.369	.539

a. Dependent Variable: indice performanta

Sursa: prelucrare proprie

Interceptul, sau constanta, valoarea lui Y(performanța financiară) când X (dezvoltarea economică) e zero (la valoarea 0 a indicelui LED, valoarea indicelui performanței va fi 1,179, valoarea B în tabelul de mai sus). În același timp, o creștere a valorii indicelui LED cu 1 punct presupune o creștere a performanței financiare cu 0,454 puncte. Deși această valoare are valabilitate doar în cazul măsurării noastre, deoarece atât performanța financiară cât și dezvoltarea economică sunt măsurate prin intermediul unor indicatori normalizați (unde cea mai mică valoare primește 0 puncte și cea mai ridicată 1 punct), ea poate oferi o imagine de ansamblu a relației.

***Figură 48** – Distribuția valorilor și panta regresiei*



În graficul anterior putem observa panta regresiei și distribuția valorilor de o parte și de alta a acesteia.

Rezultatele regresiei ne confirmă ipoteza de la care am pornit, aceea că performanța financiară a autorităților locale este influențată de gradul de dezvoltare economică al comunității, ipoteză susținută și în alte cercetări rezumate în primele capitole ale acestei teze. Pentru a observa în detaliu care sunt indicatorii dezvoltării economice care au cea mai mare și semnificativă influență asupra performanței financiare, următoarea etapă a cercetării a fost cea a testării relațiilor dinte indicatori și indice.

4.4.6.2.Testarea relațiilor între indicele performanței financiară și indicatorii dezvoltării economice locale

Următorul pas al analizei relației dintre performanța financiară a autorităților locale și dezvoltarea economică a comunităților a fost cel al testării relației între indicele performanței financiare și indicatorii dezvoltării economice. Am realizat acest lucru prin intermediul unui model de regresie multiplă.

În acest sens, cu ajutorul programului SPSS, am construit un model de regresie, utilizând metoda „pas cu pas" sau „stepwise", pentru a evidenția relația între variabila dependentă „indice performanță financiară" și variabile independente explicative, parte a indicelui dezvoltării economice, la care am adăugat și variabila „populație" (reprezentată de numărul locuitorilor unității administrativ-teritoriale).

Aceasta metodă determină predictorii semnificativi statistic, alegând valorile cu cea mai ridicată corelație.

Obiectivul acestei metode este de a observa mai atent care sunt indicatorii dezvoltării economice care explică cel mai bine valorile indicelui performanței financiare, odată ce am identificat relația puternică între cei doi indici.

Pe baza unei analize secvențiale, această metodă stabilește care variabile sunt excluse și care sunt incluse în modelul explicativ, analiză care determină predictorii semnificativi statistic ce sunt adăugați modelului.

Tabel 43 – Variabilele modelului regresie multiplă

Variables Entered/Removed[a]

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Stoc capital	.	Stepwise (Criteria: Probability-of-F-to-enter <= .050, Probability-of-F-to-remove >= .100).
2	Capacitate antreprenoriala	.	Stepwise (Criteria: Probability-of-F-to-enter <= .050, Probability-of-F-to-remove >= .100).
3	Diversificare/Hachman	.	Stepwise (Criteria: Probability-of-F-to-enter <= .050, Probability-of-F-to-remove >= .100).

a. Dependent Variable: indice perf fin

Sursa: prelucrare proprie

Putem observa că analiza efectuată prin intermediul programului s-a oprit la un număr de 3 variabile, identificabile în tabelul de mai sus: stoc de capital, capacitate antreprenorială și diversificare.

Tabel 44 – Sumarul modelului de regresie multiplă

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.685[a]	.469	.464	.3194392626
2	.741[b]	.548	.539	.2960936932
3	.755[c]	.571	.557	.2902248732

a. Predictors: (Constant), stoc cap

b. Predictors: (Constant), stoc cap, capacitate antrep

c. Predictors: (Constant), stoc cap, capacitate antrep, diversif

Sursa: prelucrare proprie

Din sumarul modelului putem observa Valoarea lui R și R pătrat (Rsquare). Putem observa că pe măsură ce ajungem la modelul final (de la primul către al treilea model, incluzând succesiv câte o variabilă independentă suplimentară) puterea explicativă a modelului crește (R de .685 la .755). R pătrat ne arată că 57% din variabilitatea dependentei (performanța financiară) este explicată de cele 3 variabile independente (0.571).

***Tabel 45** – Regresie multiplă, tabel ANOVA*

Anova[d]

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	9.019	1	9.019	88.386	.000[a]
	Residual	10.204	100	.102		
	Total	19.223	101			
2	Regression	10.544	2	5.272	60.132	.000[b]
	Residual	8.679	99	.088		
	Total	19.223	101			
3	Regression	10.969	3	3.656	43.407	.000[c]
	Residual	8.255	98	.084		
	Total	19.223	101			

a. Predictors: (Constant), stoc cap

b. Predictors: (Constant), stoc cap, capacitate antrep

c. Predictors: (Constant), stoc cap, capacitate antrep, diversif/hachman

d. Dependent Variable: indice perf fin

Sursa: prelucrare proprie

Tabelul Anova ne arată semnificativitatea statistică a relației între cele trei variabile și indicele performanței financiare. Metoda aleasă a presupus ca programul să selecteze valorile acelor variabile care influențează puternic variabila independentă, iar corelația dintre acestea să fie semnificativă statistic (valori sub 0,05).

Valoarea lui F (test al semnificației statistice a ecuației de regresie ca întreg, obținut ca raport între variabilitatea explicată și a celei neexplicată) asociată cu modelul scade pe măsură ce se adaugă mai multe variabile modelului, involuție normală. Valoarea lui F și a Sig. Ne arată că modelul este semnificativ statistic.

***Tabel 46** – Regresie multiplă, coeficienți*

Coefficients[a]

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	1.524	.063		24.307	.000
	stoc cap	1.413	.150	.685	9.401	.000
2	(Constant)	1.396	.066		21.217	.000
	stoc cap	.909	.184	.441	4.930	.000
	capacitate antrep	.858	.206	.373	4.170	.000
3	(Constant)	1.345	.068		19.698	.000
	stoc cap	.952	.182	.461	5.235	.000
	capacitate antrep	.606	.231	.263	2.625	.010
	Diversif/hachman	.327	.146	.178	2.246	.027

a. Dependent Variable: indice perf fin

Sursa: prelucrare proprie

Interceptul sau constanta asociate acestui model are valoarea 1,345, ceea ce ne arată valoarea indicelui performanței financiare atunci când valorile celor 3 variabile explicative este 0 sau foarte aproape de această valoare.

Daca în cazul științelor sociale comportamentale, cercetătorii se axează mai degrabă asupra valorilor standardizate ale coeficienților Beta, în ceea ce privește disciplinele economice/ finanțe sunt mai degrabă utilizați coeficienții nestandardizați.

Coeficienții Beta ne ajută să interpretăm contribuția unică a fiecărei variabile independente ca predictor al variabilei dependente în cadrul modelului. Din datele aferente ultimului model din tabelul de mai sus (nr. 3, care include toate cele 3 variabile explicative). Putem observa că există o relație pozitivă între indicele performanței și toate cele 3 variabile explicative / independente. Cea mai puternică legătură este între variabilitatea stocului de capital și a performanței financiare – o modificare cu 0,95 a stocului de capital va duce la o modificare cu 1 a indicelui performanței, o valoare foarte ridicată. În aceeași măsură o

modificare cu 0,6 a capacității antreprenoriale duce la o modificare cu 1 punct a performanței iar în cazul diversificării economiei modificarea cu 0,33 a valorii indicatorului va conduce la o modificare cu 1 punct a indicelui performanței financiare.

Putem observa că legăturile variabilei lor independente cu variabila dependentă sunt semnificative statistic – valoarea sig. sub 0,05.

Rezultatele testării realizate sunt prezentate în continuare:

Relația performanță financiară – stoc de capital

Era de așteptat ca între performanța financiară a autorităților și stocul de capital de la nivelul unei comunități locale să fie o legătură puternică, atât datorită modului de construcție a indicatorului – veniturile proprii sunt construite în jurul bazei de impozitare locale, indicatorul încercând o diferențiere între estimările bazei de impozitare a comunităților. Din acest motiv considerăm mai interesante relația între indice și ceilalți indicatori ai modelului.

Relația performanță financiară – capacitate antreprenorială

Capacitatea antreprenorială este calculată ca număr de întreprinderi nou create la mia de locuitori, măsurând intensitatea antreprenorială dintr-o comunitate.

Faptul că performanța financiară a autorităților municipale este explicată prin acest indicator ne arată că o comunitate antreprenorială este benefică performanței de ansamblu a comunității cât și performanței instituțiilor publice.

Antreprenoriatul presupune asumarea unor riscuri în scopul obținerii de profituri ulterioare. Un prim efect direct al antreprenoriatului este acela că gradul de inovare în comunitate crește, apărând astfel bunuri și servicii noi, de calitate superioară. Antreprenorii tind să fie mai implicați în activitățile lor economice, din moment de profitul și supraviețuirea ca entitate economică depind de acest lucru, lucrând astfel mai multe ore, căutând totodată eficientizarea activității (creșterea productivității). De obicei firmele noi cunosc o creștere mai rapidă decât cele cu o activitate mai îndelungată.

Apariția unor noi afaceri au un efect direct asupra economiei comunităților dar și asupra veniturilor autorităților locale datorită creșterii dimensiunilor pieței și implicit a bazei de impozitare. Antreprenoriatul pare a-și extinde efectele și în cazul sectorului public unde autoritățile, influențate de caracteristicile comunității tind să devină mai performante.

Relația performanță financiară – diversificare

Faptul că performanța financiară a autorităților locale este influențată de gradul de diversificare al economiei locale poate fi un răspuns la o posibilă întrebare legată de cel mai potrivit tip de economie a unei comunități. Ar fi mai bine ca o comunitate să fie concentrată în jurul uneia sau câtorva industrii sau să dețină o bază extinsă, formată din mai multe tipuri diferite de industrii ori axată pe servicii diversificate?

Blakely și Bradshaw (2002, p.159) atrag atenția asupra faptului că nicio comunitate din cele în care activează unul sau câțiva mari angajatori nu este ferită de fluctuații importante ale forței de muncă în perioadele de criză economică, acesta fiind un motiv pentru adoptarea unor politici publice care să favorizeze diversificarea bazei economice, care la rândul ei să ofere oportunități continue de locuri de muncă pentru rezidenți.

Economiile diversificate dețin o serie de avantaje față de cele concentrate, pe lângă cel menționat anterior (posibila existență a unei „plase de protecție" sau a unui „buffer" în perioadele de criză, pentru piața muncii). Diversificarea poate fi un factor generator de productivitate și inovare, firmele dintr-o zonă cu economie diversă beneficiază de accesul la multiple tipuri de resurse și servicii. Productivitatea suplimentară este încurajată prin faptul că există mai multe oportunități pentru ca forța de muncă să se specializeze. Inovația este încurajată prin prisma faptului că noile bunuri/servicii produse își pot găsi o utilizare extinsă în cazul economiilor diversificate, iar producătorii lor nu trebuie să irosească eforturi căutând piețe de

desfacere și le permite să se focalizeze pe ceea ce știu și pot sa facă mai bine, având o motivație suplimentară pentru inovare.

Beneficiile prezentate mai sus sunt și principale explicație pentru relația existentă între variabila performanță financiară și diversificarea economiei – autoritățile locale sunt mai performante datorită faptului că beneficiază de o arie de unde poate recruta și selecta forță de muncă inovativă și productivă.

Contribuția comună a celor 3 indicatori este importantă, astfel fiind generate venituri dar și eficiență din partea administrațiilor care par a fi puternic influențate de acest tip de caracteristici ale comunităților.

4.4.6.3. Explorarea relațiilor între indicatorii performanței financiare și cei ai dezvoltării economice locale

În explorarea relațiilor dintre indicatori am realizat analize bivariate, utilizând programul SPSS. Pe baza corelației Pearson am observat relațiile între toți indicatorii celor 2 indici. Întregul tabel al corelațiilor este anexat acestei teze.

În analiza corelațiilor dintre indicatori acordat atenție atât valorii corelației (o corelație perfectă are valoarea 1, inexistența unei corelații între două variabile fiind reprezentată prin valoarea 0), cât și ca această corelație să fie semnificativă statistic (coeficient sig. mai mic decât 0,05)

În această etapă a cercetării am explorat corelații bivariate, în cazul celor 3 relații posibile – între indicatorii dezvoltării economice, între cei ai performanței financiare, și între cei ai performanței financiare și cei ai dezvoltării economice.

Pe lângă indicatorii performanței financiare și cei ai dezvoltării economice am introdus în analiză și variabila „populație" (reprezentată ca medie a populației fiecărui municipiu pentru perioada 2008-2013).

Dacă în cazul tuturor analizelor realizate până acum (atât univariate, cât și bivariate) am utilizat valorile normalizate ale indicatorilor, în cadrul acestei etape a cercetării am utilizat valorile brute, adică mediile valorilor anilor.

În cazul *corelațiilor realizate între indicatorii dezvoltării economice locale* am pornit de la o serie de întrebări de cercetare și ipoteze de la care am pornit.

Interesul nostru s-a concentrat către observarea legăturilor pe care le au indicatorii veniturilor personale dar și al veniturilor firmelor (cifra de afaceri medie/locuitor) cu ceilalți indicatori.

Cercetarea noastră își dorea să identifice factorii corelați veniturilor și să răspundă la întrebarea „Care sunt indicatorii care se corelează cu un nivel ridicat al veniturilor personale? În acest sens am formulat o serie de ipoteze pornind de la prezumții personale, care urmau a fi confirmate sau nu.

Ipotezele de la care am pornit au fost următoarele:

1. venituri personale mai mari ale membrilor unei comunități se regăsesc acolo unde mediul de afaceri este unul puternic;
2. venituri personale mai mari ale membrilor unei comunități se regăsesc acolo unde mediul de afaceri este diversificat;
3. populația are venituri ridicate în acele comunități unde nivelul de educație al membrilor comunității este unul ridicat;
4. comunitățile antreprenoriale asigură un nivel ridicat al veniturilor populației;
5. comunitățile antreprenoriale se regăsesc acolo unde nivelul de educație al populației este mai ridicat;
6. firmele au venituri mai ridicate acolo unde economia este diversificată pentru că mediul este mai propice pentru dezvoltarea de relații de afaceri

În cazul primei ipoteze, „venituri personale mai mari ale membrilor unei comunități se regăsesc acolo unde mediul de afaceri este unul dezvoltat" am observat corelația între indicatorul veniturilor personale și cel al cifrei de afaceri/locuitor, aceasta fiind una pozitivă, cu valoarea 0,697. Valoarea ne arată că există o corelație, una medie spre puternică, semnificativă statistic (sig .000), astfel putem spune că ipoteza se confirmă, deși corelația nu este una foarte puternică precum ne așteptam. Acest lucru se poate explica prin prisma faptului că pot exista

agenți economici de mari dimensiuni, cu o cifra de afaceri ridicată, în care munca nu presupune un înalt nivel de specializare și astfel veniturile salariale sunt reduse.

A doua ipoteză testată, „veniturile personale ale membrilor unei comunități se regăsesc acolo unde mediul de afaceri este diversificat" vine să completeze prima ipoteză, observând valoare corelației între indicatorul veniturilor personale și cel al diversificării (indicele Hachman, calculat la nivelul domeniilor CAEN). Această ipoteză este infirmată de valoarea redusă a corelației – 0,488. Putem spune că există o corelație, semnificativă statistic și pozitivă, dar valoarea coeficientului este destul de redusă pentru a putea confirma ipoteza.

A treia ipoteză de la care am pornit, aceea că „populația are venituri ridicate în acele comunități unde nivelul de educație al membrilor comunității este unul ridicat" se confirmă, pe baza faptului că valoarea corelației este 0.706, semnificativă statistic (sig.000) și pozitivă. Un nivel ridicat al educației aduce un nivel al veniturilor mai ridicat în cazul populației municipiilor. Menționăm că era de așteptat ca această ipoteză să se confirme, dar speram la un coeficient mai ridicat.

A patra ipoteză „ comunitățile antreprenoriale asigură un nivel ridicat al veniturilor populației" a fost testată prin corelația între indicatorul veniturilor persoanelor și indicatorii dimensiunii antreprenoriat – capacitate antreprenorială și densitatea întreprinderilor. În cazul amândurora indicatorilor antreprenoriatului am găsit corelații puternice, pozitive și semnificative statistic (sig .000): 0,764 cu capacitatea antreprenorială și 0,743 cu densitatea întreprinderilor. Asta ne arată că un nivel ridicat an antreprenoriatului într-o comunitate aduce venituri mai ridicate cetățenilor acelei comunități. Această constatare este importantă pentru implementarea unor politici publice sau strategii menite a crește nivelul veniturilor populației.

A cincea ipoteză – „comunitățile antreprenoriale se regăsesc acolo unde nivelul de educație al populației este mai ridicat" se confirmă de asemenea – educația corelându-se pozitiv și semnificativ statistic atât cu capacitatea antreprenorială (0,701 și sig. .000), cât și cu densitatea întreprinderilor (0,735, sig. .000).

Confirmarea ipotezelor 4 și 5 sunt foarte importante din perspectiva analizelor performanțelor economiilor locale, cât mai ales în ceea ce privește implementarea unor politici publice sau strategii menite a crește nivelul veniturilor populației. O rețetă de succes ce reiese în urma acestui studiu este aceea că dacă se dorește o creștere a veniturilor la nivelul populației, comunitatea trebuie să devină una antreprenorială, bazată în special pe o populație educată.

Mergând mai departe în cercetarea noastră pe baza acestei concluzii, am descoperit o corelație puternică, pozitivă și semnificativă statistic între densitatea întreprinderilor și indicatorul raportului salariați/populație (0,764), ceea ce ne arată că nivelul ridicat al antreprenoriatului într-o comunitate asigură ocuparea populației și implicit rate reduse ale șomajului.

A șasea ipoteză formulată este aceea că firmele au venituri mai ridicate acolo unde economia este diversificată, fapt explicabil prin asumpția că mediul este mai propice pentru dezvoltarea de relații de afaceri. Ipoteza este infirmată de o corelație reduse (0,296) dar semnificativă statistic.

Pe lângă testarea ipotezelor, am remarcat corelații medii și puternice, dar și semnificative statistic între mare parte dintre indicatorii dimensiunilor, ceea ce arată faptul că dimensiunile au fost corect construite.

În cazul *corelațiilor realizate între indicatorii performanței financiare* am identificat corelații ridicate și semnificative statistic în principal în interiorul dimensiunilor veniturilor și cheltuielilor. În alte cazuri am observat valori mici ale corelațiilor dar și faptul că multe dintre acestea nu sunt semnificative statistic, ceea ce nu ne-a permis să conturăm asumpții clare referitoare la asocierea unor indicatori. Ne așteptam la un asemenea rezultat, datorită modului de construire a indicelui și a faptului că acesta este menit a observa atribute diferite relaționate performanței financiare, rareori conectate între ele, dar care vin să întregească imaginea de ansamblu asupra performanței financiare.

Corelații interesante am regăsit în cazul indicatorului rigidității cheltuielilor. În cazul municipiilor din România, rigiditatea cheltuielilor autorităților locale se asociază pozitiv și relativ puternic cu gradul de dependență față de veniturile de la bugetul central (0,716; sig .000). Asta ne arată că acele municipalități a căror cheltuieli bugetare sunt alocate în special cheltuielilor cu bunurile și serviciile tind să fie dependente de bugetul central, ceea ce implică automat un nivel redus al veniturilor proprii (rigiditatea este corelată negativ și puternic cu indicatorii veniturilor proprii și grad de autofinanțare).

De asemenea, rigiditatea cheltuielilor se asociază negativ, mediu spre puternic și semnificativ statistic cu indicatorul populației, ceea ce ne arată că autoritățile locale din municipiile de mici dimensiuni au o problemă cu rigiditatea cheltuielilor.

Observarea acestui fenomen ne-a condus către analiza posibilei corelații între dimensiunea municipiului și capacitatea de autofinanțare a autorităților locale sau cu gradul de dependență față de bugetul central. Am observat astfel că gradul de dependență față de bugetul central se corelează negativ cu numărul populației (-0,633, sig .000) ceea ce ne face să concluzionăm că cu cât o comunitate are mai puțini cetățeni este mai probabil ca ea să fie mai dependentă față de bugetul central. Această asumpție este corectă, datorită faptului că o bază largă de impozitare asigură un nivel ridicat al veniturilor proprii, iar municipiile de mari dimensiuni tind să polarizeze activități economice care formează baza de impozitare a autorităților locale.

În cazul gradului de transparență al autorităților locale, am identificat doar corelații medii spre slabe, însă semnificative statistic cu indicatorul veniturilor proprii/locuitori și cu nivelul populației unui municipiu. Totodată, nu am observat corelații între indicatorul fondurilor nerambursabile atrase și nivelul populației, ceea ce ne arată că în această privință municipiile nu sunt mai performante, sau mai puțin performante în această privință în funcție de dimensiunea unității administrativ teritoriale.

Următoarea fază a cercetării a constat în analizarea *corelațiilor realizate între indicatorii performanței financiare și indicatorii dezvoltării economice,* identificând câteva rezultate interesante.

Am considerat importantă analiza în nivelul corelațiilor între indicatorul venituri totale/locuitor și indicatorii dezvoltării economice, regăsind corelații medii spre puternice (între 0,5 și 0,7) și semnificative statistic între acesta și veniturile persoanelor, stocul de capital de la nivelul comunității, indicatorul salariați în sectoare non-agricole, nivelul de educație al membrilor comunității și indicatorii antreprenoriatului (capacitate antreprenorială și densitatea întreprinderilor). Aceste rezultate ne arată că acele autorități ale municipiilor cu un mediu de afaceri puternic și nivel ridicat al antreprenoriatului este foarte probabil să beneficieze de un nivel ridicat al veniturilor.

Pe baza acestor rezultate, mai departe ne-am concentrat pe corelațiile între indicatorul veniturilor proprii/locuitor și indicatorii dezvoltării economice. Era de așteptat ca în acest caz să identificăm corelații puternice între venituri proprii ridicate și mediu de afaceri puternic la nivelul comunității (0,772 corelație cu cifra de afaceri/ locuitor). De asemenea am identificat corelații puternice între veniturile proprii/locuitor și ambii indicatori ai dimensiunii antreprenoriat (peste 0,800 în ambele cazuri, semnificative statistic), ceea ce ne arată că pentru a procura venituri ridicate o administrație locală trebuie să beneficieze de o comunitate antreprenorială și de un mediu de afaceri sănătos care să-i asigure o bază de impozitare importantă.

Atât nivelul veniturilor totale/locuitor, cât și cel al veniturilor proprii/locuitor se asociază pozitiv, semnificativ statistic și mediu spre puternic cu nivelul de educație al cetățenilor dar și cu indicatorul salariaților/populație activă, ceea ce se transpune în corelații negative între indicatorul dependenței autorităților locale față de nivelul central și nivelul de educație al cetățenilor și cu rata ocupării. Astfel cu cât populația este mai puțin educată, probabilitatea ca bugetul local să fie mai dependent de cel central este mai mare, iar cu șomajul dintr-o comunitate este mai ridicat, autoritățile locale vor avea un grad de dependență mai ridicat.

Am observat și o corelație negativă, puternică și semnificativă statistic între gradul de dependență și densitatea întreprinderilor. O altă valoare interesantă observată este aceea că gradul de dependență a bugetului local se asociază negativ, mediu spre puternic cu indicatorul salariați în sectoare non-agricole, ceea ce ne arată că ruralizarea economiilor municipale duce la incapacitatea administrației de a procura venituri și implicit creșterea gradului de dependență față de bugetul central.

O observație interesantă este aceea că indicatorul diversificării veniturilor locale se asociază negativ, dar slab și în cele mai multe cazuri cu niveluri ale semnificativității statistice peste valorile recomandate cu toți indicatorii dezvoltării economice.

Concluziile pe care le putem trage de pe urma acestei etape a cercetării sunt acelea că indicatorii veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale se corelează cu indicatorii dezvoltării economice, în mare parte înregistrându-se valori medii spre ridicate, ceea ce confirmă legătura puternică între dezvoltarea economică a comunității și veniturile proprii ale autorităților locale (am observat o corelație foarte puternică, pozitivă între indicele dezvoltării economice locale și indicatorul venituri proprii/locuitor, 0,915, semnificativă statistic, sig .000).

5. CONCLUZII ȘI DIRECȚII DE CERCETARE ULTERIOARE

La momentul actual, comunitățile locale se confruntă cu două mari provocări care acționează în sensuri diferite: fenomenele de globalizare și descentralizare. Globalizarea duce la creșterea numărului de interacțiuni între comunități, însă se poate spune că operează selectiv, de cele mai multe ori iau parte la astfel de interacțiuni mai degrabă acei actori care sunt parte a unor rețele mai largi. Aceste rețele tind să acționeze separat de restul comunității, fiind subiectul unor dese restructurări și transformări. Pentru a deveni competitive, comunitățile trebuie să se conecteze la aceste rețele și să devină capabile să utilizeze avantajele oferite de globalizare. Cel de-al doilea fenomen, descentralizarea, este o modalitate de a răspunde complexității și diversității nevoilor unor comunități locale și cererilor venite din partea cetățenilor sau a altor tipuri de clienți ai administrației, scopul fiind un răspuns cât mai apropiat și adecvat pentru aceste cereri. În contextul în care legăturile între actori economici înseamnă atât competiție, cât și colaborare, autoritățile locale au atât rolul de mobilizator de eforturi, cât și de catalizator, fiind datoare a crea sinergii între politici publice, acțiuni ale firmelor private și ale altor actori civici, pentru a crea oportunități de care comunitatea, în ansamblul său, să beneficieze.

Capitolele teoretice ale acestei teze s-au concentrat în primă fază asupra problematicii măsurării performanței administrației publice în contextul provocărilor actuale ce țin de noi curente în managementul public precum New Public Management și teoriile ulterioare, dar și asupra procesului mai larg de descentralizare din ultimii 20 de ani. Câteva din caracteristicile generale ale acestor abordări presupun

mutarea accentului de pe procesele administrative pe outputuri/rezultate, o atenție sporită acordată indicatorilor de performanță, evaluarea rezultatelor obținute în strânsă legătură cu obiectivele stabilite, remunerare corelată cu performanța, sau existența unor standarde de calitate în serviciile publice (van Mierlo & Kerauden, 1998). Cadrul filosofiei NPM presupune utilizarea generalizată a instrumentelor de evaluare a managementului public – măsurarea performanțelor – ca și element ce facilitează un control sporit al activităților autorităților publice dar și ca element favorizator al îmbunătățirii și creșterii gradului de responsabilitate al acestui tip de organizații (Sanderson,2001; Brown și Pyers, 1988).

Dacă performanța a fost pentru multă vreme văzută diferit în cele 2 sisteme, cel public și cel privat, tendințele actuale din managementul public implică o adaptare a criteriilor sistemului privat în sectorul public. Este clar că abordarea măsurării performanței sectorului public, precum și a eficientizării și reducerii cheltuielilor își găsește resorturile în contextul dezvoltării acestuia. Nevoia unei noi abordări în ceea ce privește sistemul administrativ și implicit managementul public a venit și ca urmare a dezvoltării sectorului public și a multiplicării funcțiilor pe care acesta trebuie să le îndeplinească. Preferințele și nevoile cetățenilor se modifică, deodată cu cele ale autorităților publice – noi programe și proiecte vor fi finanțate, noi servicii vor fi furnizate, iar calitatea furnizării celor existente este de așteptat să crească. (Mikesell, 1995; Wang, Dennis și Tu, 2007).

De multe ori managerii publici au fost interesați prea mult de rezultat și prea puțin de modul în care acesta este atins. Nenumărate cazuri pot fi oferite ca exemplu de cheltuire a fondurilor publice într-un mod total nejustificat, cele mai multe asemenea exemple regăsindu-se în investițiile în infrastructură și în achizițiile de bunuri. Organizațiile devin preocupate exclusiv de activitatea de furnizare a bunurilor și serviciilor publice, fără a ține cont de resursele irosite în derularea proceselor. De aceea, în atingerea obiectivelor și rezultatelor sectorului public, eficiența și economia trebuie să primeze. Astfel, performanța în

sectorul public poate fi privită dintr-un unghi care să permită observarea unei imagini de ansamblu asupra eficienței și eficacității și nu doar a uneia sau alteia dintre acestea. Ignorarea eficienței în favoarea eficacității poate avea consecințe economice și sociale negative și este cu atât mai periculoasă în sistemul public. Datorită specificului sectorului public (multitudinea și diversitatea stakeholderilor precum și diferențele de valori și percepții despre performanță ale acestora; inexistența unui mediu concurențial în care sunt oferite unele servicii tocmai datorită poziției de monopol pentru anumite servicii pe care o au unele servicii publice sau autorități administrative), măsurarea performanței este în general un proces complex și destul de greu de realizat, mai ales când vine vorba de sectorul public.

În teza de față am încercat să observăm termenii și condițiile în care are loc procesul de măsurare precum și motivațiile măsurării performanței în mediul public, cu caracteristicile și specificitatea ei, acordând atenție diverselor sisteme generice de măsurare. Am recurs la analizarea unor modele care să expliciteze caracterul complex al conceptului de performanță, ținând cont de elementele și legăturile cauzale care se stabilesc în procesul de măsurare realizat de către organizații. Scopul prezentării acestor modele a fost acela de a defini tipurile de măsurări necesare evidențierii performanțelor organizaționale, dar și prescrierea unor principii sau etape de care trebuie să țină cont în proiectarea și implementarea oricărui sistem de măsurare.

Dacă în trecut definițiile performanței au fost elaborate cu precădere în ceea ce privește măsurarea acesteia în sectorul privat, cu trecerea timpului, performanța a fost definită și pentru sectorul public. În cercetarea efectuată am încercat o conceptualizare a termenului de performanță din perspectiva sectorului public.

Din considerentele sus-amintite – nevoia de management public performant, o autonomie locală coerentă și responsabilizatoare, o nevoie de creștere a eficienței și capacității administrației, în ceea ce privește planificarea strategică și managementul operațional – considerăm vitale instrumente precum cel al măsurării performanței, atât performanța de

ansamblu, cât și cea financiară. Din acest motiv ne-am aplecat în analiza noastră asupra tendințelor actuale din managementul public și asupra problematicii performanței, trecând dinspre general (modele generice ale performanței, definire, măsurare, instrumente), spre specific (performanța în sectorul public, măsurare și caracteristici ale indicatorilor de performanță financiară).

În administrația publică românească, odată cu procesul de descentralizare, primăriile, consiliile locale și județene au devenit entități de finanțare cu un grad ridicat de autonomie. În ceea ce privește strategiile, proiectele și programele susținute de acestea, precum și hotărârile și celelalte acte ale procesului decizional public, acestea trebuie să atingă standarde cât mai ridicate de eficiență și eficacitate. Deși se poate considera validă afirmația că localitățile sau comunitățile se află într-o competiție economică, luptându-se pentru bunăstarea cetățenilor lor, sau pentru atragerea de forță de muncă înalt calificată, condiționalitățile financiar-bugetare ale autorităților locale au un grad de uniformizare ridicat, în opinia noastră diferențele făcându-se în funcție de dimensiunea unității administrativ-teritoriale și gradul de dezvoltare economică al acesteia.

Al doilea capitol al tezei a făcut trecerea dinspre general (caracteristicile sectorului public, performanță în administrația publică), spre specific (performanța financiară a autorităților locale), fiind focusat pe modelele de analiză a performanței financiare.

Am pornit de la o întrebare simplă: „Care este utilitatea măsurării performanțelor financiare ale unei autorități publice?" Din perspectivă internă, o analiză a performanțelor financiare poate fi importantă din dublă perspectivă: atât pentru fundamentarea politicilor interne privind nivelul fiscalității (venituri) cât și din perspectiva politicilor de cheltuieli și stabilirea nivelului investițiilor autorității locale. Din perspectivă externă se pot observa tipologii diferite de abordare a managementului public, se poate realiza analiza comparativă a performanței și se pot lua decizii cu privire la modul de

alocare a resurselor de la nivel central, pe criterii de utilitate și oportunitate.

Ca urmare a analizei amănunțite realizată asupra literaturii în domeniul măsurării performanței financiare a autorităților locale am observat faptul că, deși există o literatură bogată în acest domeniu, practica este destul de limitată în țara noastră. Administrația românească este încă la începuturile utilizării de instrumente indispensabile managementului zilelor noastre, implicit cele ale măsurării performanței. Acesta a fost unul dintre motivele care ne-au condus către alegere acestei teme de cercetare.

Dacă abordările autohtone suferă la acest capitol, literatura de specialitate nord americană în domeniul analizei performanței financiare a municipalităților este cea mai generoasă în a oferi modele. Am observat că la nivelul statelor federației americane există, o practică extinsă ce utilizează, în mod obișnuit, instrumente de măsurare a performanței financiare, pe baza unui cadru de raportare financiară bine definit.

Sistemele de analiză a performanțelor financiare analizate în teza noastră ne-au ajutat în conturarea modelului propriu, prin preluarea abordărilor utile atingerii scopului acestei cercetări și prin încercarea de a evita problemele cu care studiile respective s-au confruntat.

Ca urmare a analizării a numeroase modele de măsurare am observat că nu există o metodologie optimă sau universală de evaluare a performanței financiare a unei entități locale, fapt remarcat și de alți autori (Groves, Valente și Noolander, 2003; Hendrick, 2004; Honadle et al., 2003; Carmeli, 2003; Sohl et al., 2009; Wang, Dennis și Tu, 2009; Padovani și Scorsone, 2012). Mai mult decât atât, nu putem spune că practicienii și specialiștii implicați în dezvoltarea modelelor au reușit să dovedească superioritatea modelelor proprii față de celelalte. Aflați în imposibilitatea de a identifica un model predominant, am încercat gruparea acestora în funcție de caracteristici și structuri asemănătoare.

Din analiză a rezultat faptul că, performanței financiare ca și concept, i se subsumează o serie de termeni adiacenți care converg spre

a identifica situația financiară a municipalităților. În multe dintre situații (Levine, 1980; Stanley, 1980; Groves și Valente, 1994; Pagano și Hoene, 2002; Douglas și Gaddie, 2002; Jones, 1979; GASB, 1987; Pagano, 1993) se pune accent pe capacitatea autorităților de a furniza un nivel de servicii corespunzător și a-și îndeplini obligațiile prezente și viitoare.

Un aspect foarte important cu care ne-am confruntat este acela că integritatea unui model de analiză, inclusiv al performanței financiare a autorităților locale, depinde foarte mult de acuratețea și disponibilitatea datelor. Posibilitatea măsurării performanței financiare este puternic interconectată cu disponibilitatea informațiilor din situațiile financiar-contabile ale autorităților, lucru pe care îl remarcă și alți autori (Padovani și Scorsone, 2011). Totodată, pe lângă disponibilitatea datelor, cel puțin la fel de important este și designul structurii modelului. Cu ajutorul analizei literaturii de specialitate în domeniul măsurării performanței am reușit să ne conturăm o opinie asupra indicatorilor care trebuie preluați în modelul nostru (deși, cum afirmam anterior, nu putem afirma cu tărie că alți indicatori sunt inferiori celor utilizați, ci mai degrabă putem recunoaște faptul că am fost constrânși de disponibilitatea datelor pentru a-i calcula și de compatibilitatea lor cu formatul situațiilor financiare disponibile).

În ceea ce privește tipologia indicatorilor utilizați, dacă unii autori preferă utilizarea strict a indicatorilor financiari (Brown 1993; Maher și Nollenberger 2009; Sohl et al., 2009; Wang, 2003), alții creează modele complexe, în care utilizează o combinație de factori și indicatori, atât financiari cât și economici, sociali, organizaționali (Groves, Valente și Nollenberger, 2003; Hendrick, 2004; Zafra-Gomez et al., 2009; Cabaleiro et al., 2011). Dorința de a inova a autorilor, eforturile de a identifica indicatori mai relevanți și a crea sisteme complete pentru măsurarea performanței financiare a municipalităților, au fost o sursă de inspirație pentru cercetarea de față.

Am observat un grad relativ ridicat de uniformizare în utilizarea unui număr restrâns de indicatori de măsurare a performanței financiare – majoritatea studiilor prezentate au ca bază un număr limitat

de modele instituționale (FTMS, CICA), ceea ce subliniază importanța și valoarea acestor modele. Un aspect important este legat de faptul că majoritatea studiilor analizate au utilizat date din perioade în care economia era relativ stabilă sau într-o perioadă de creștere. Ca element de originalitate, studiul nostru efectuează măsurători asupra unei perioade în care economia s-a aflat într-o perioadă de criză prelungită.

Am realizat, de asemenea, o analiză asupra sistemelor după care principalele agenții de rating (Moody's, S&P și Fitch) acordă scoruri de rating autorităților locale. Deși obiectivele demersului nostru nu converg în totalitate cu cele ale agențiilor (sistemul nostru nu dorește să atingă același grad de detaliu precum o analiză de tip rating, analizând un număr mai mic de dimensiuni), aceste sisteme ne-au ghidat asupra factorilor celor mai importanți care trebuie introduși în model.

Cercetarea noastă a încercat să identifice sisteme de măsurare a performanței financiare în contextul în care literatura autohtonă în domeniu este limitată. Existența unor modele instituționale și reglementări, precum cele ale Federației Autorităților Locale din România (FALR), Asociației Directorilor Economici și Contabililor din Județele din România (ADECJR) și ordinul comun al Ministerului Administrației și Internelor și Ministerului Finanțelor Publice din noiembrie 2010, referitoare la sisteme de indicatori au fost utile unei cercetări de asemenea natură.

Efortul nostru în domeniul revizuirii literaturii de specialitate a avut ca scop poziționarea cercetării proprii în sensul completării și validării sistemului propriu de indicatori. În acest sens, putem spune că analizele asupra modelelor instituționale și cercetărilor empirice au fost extrem de concludente asupra tipologiei indicatorilor ce trebuie incluși în modelul nostru.

Analiza ne-a permis conturarea unei imagini globale asupra principalelor dimensiuni și a factorilor care trebuie luați în considerare în momentul în care analizăm performanța financiară a autorităților locale și subliniază indisolubila legătură între performanță și cadrul economic în care autoritatea își desfășoară activitatea.

Asumpția principală a studiului nostru este aceea că *performanța financiară a unei municipalități este influențată de numeroși factori, atât de natură internă cât și externă, care, din punctul nostru de vedere, acționează simultan*. Între acești factori regăsim: cheltuieli și venituri, practici manageriale, economia locală, cadrul legislativ și modificările acestuia, factori sociali, factori demografici, factori politici, dar și evenimente speciale, neprevăzute cum ar fi dezastrele naturale. Zafra-Gomez, Bastida și Hernandez (2008) susțin asumpția că abilitatea unei autorități de a-și îmbunătăți situația financiară depinde de nivelul veniturilor populației și de nivelul activității economice din regiune.

Tocmai din motivele enunțate mai sus (influența factorilor asupra performanței financiare) am ținut ca în al treilea capitol să ne concentrăm pe conceptualizarea termenului de dezvoltare economică locală, identificarea factorilor care generează dezvoltarea, analiza principalelor teorii din domeniu și identificarea instrumentelor de măsurare a gradului de dezvoltare economică din comunități.

Pornind de la analiza modelelor dezvoltării economice locale pentru a putea operaționaliza mai bine conceptul, și implicit a și ce să măsurăm, am continuat cu sumarizarea teoriilor dezvoltării economice pentru a putea identifica motivația diferențelor de dezvoltare între comunități și factorii care generează dezvoltarea economică locală. Analiza instrumentelor de măsurare a performanței economiei locale ne-a arătat calea de urmat în efortul nostru de cercetare a nivelului de dezvoltare economică locală. Realizând această analiză, am înțeles că o comunitate locală trebuie evaluată în termeni de populație și caracteristici ale acesteia, forță de muncă și nivel de pregătire al acesteia, productivitate, venituri, standard de viață, capacitate antreprenorială, diversificare sau concentrare a activităților economice, stoc de capital, avantaje comparative și competitive.

Metodologie și rezultate

În ceea ce privește cercetarea propriu-zisă, am pornit de la conturarea scopurilor acestei teze, adică identificarea și explorarea empirică a posibilelor legături între dezvoltarea economică a comunităților și

performanța financiară a autorităților locale și crearea și testarea unui instrument de măsurare a performanței financiare a autorităților locale românești, creionând ulterior un set de trei obiective specifice.

Ca prim obiectiv specific ne-am propus analizarea performanței financiare a autorităților administrației publice locale a municipiilor din România. În cadrul acestui obiectiv pornind de la crearea unui indice al performanței financiare pe baza unui set de indicatori ai performanței grupați în dimensiuni am realizat un ranking al municipiilor pe baza scorurilor indicelui performanței financiare.

Al doilea obiectiv specific a fost cel al identificării gradului de dezvoltare economică al comunităților locale (municipii) cu ajutorul unui indice al dezvoltării economice locale având la bază un set de indicatori grupați în dimensiuni.

Al treilea obiectiv specific al tezei a constat în explorarea relațiilor între indici dar și între indicatorii performanței financiare și ai dezvoltării economice locale.

Dacă în cazul unor sisteme (FTMS), datorită numărului mare de indicatori, era imposibilă realizarea unei clasificări sau măcar posibilitatea lansării unei concrete și pragmatice referitoare la nivelul performanței autorităților locale, pe baza modelului nostru o asemenea clasificare este accesibilă și, sperăm, comprehensivă. Există observații (Kloha et al., 2005) că în cazul multor modele, principalul neajuns este că, deși sintetizează un volum important de informație financiară și fiscală, ele nu sunt folositoare autorităților deoarece analizează un număr prea ridicat de variabile, fiind dificil a evalua care sunt cu adevărat importante.

Unul din neajunsurile pe care le-am identificat altor sisteme a fost acela că indicatorii nu sunt grupați sub o formă sau alta. Datorită faptului că indicatorii nu sunt agregați într-un indice, multiple interpretări ale trendurilor și asumpții referitor la implicațiile evoluției factorilor analizați sunt necesare. Alte abordări consideră că evaluarea fiecărui indicator în parte, pentru municipalitățile aflate în același grup, oferă informații mai utile decât un indice agregat care ar putea masca

deviații importante ale unuia sau mai multor indicatori. Cercetarea noastă a încercat să răspundă ambelor curente de opinie – am realizat atât analiza rezultatelor pe fiecare indicator în parte, cât și gruparea într-un indice agregat.

În ceea ce privește perioada de timp pentru care sunt măsurați indicatorii, modele analizate sunt diverse, unele utilizând datele unui singur an (Brown, 1993) alții calculează media datelor a patru sau cinci ani (CICA, Hendrick 2004, Maher și Nollenberger, 2009). Studiul nostru este axat pe perioada 2008-2013, dar abordarea indicatorilor este puțin diferită, datorită disponibilității datelor pe baza cărora aceștia sunt calculați. Ca regulă am calculat indicatorii ca medie a datelor perioadei 2008-2013, dar, acolo unde nu a fost posibil, perioada a fost mai scurtă.

Cercetarea noastră utilizează indici pe baza cărora se realizează o comparare a performanței financiare a autorităților locale și a gradului de dezvoltare economică a comunităților. Ambele concepte sunt complexe și, implicit, multidimensionale. Din acest motiv, fiecare indice este calculat ca sumă a unor dimensiuni, iar dimensiunile ca medie a indicatorilor ce le compun. În calculul scorurilor dimensiunilor am utilizat valorile normalizate ale indicatorilor, asemenea altor cercetări (Hendrick, 2004, Wang et al., 2007, Arnett, 2014). Dacă în unele cazuri, în abordări similare dimensiunile sunt ponderate, pentru a evita subiectivitatea, am evitat această practică.

Ca și alte studii (Hendrick, 2004), cercetarea noastră urmărește corelațiile existente între indicatori. Dacă studiile sus-amintite nu prezintă semnificația statistică a corelațiilor între variabile, analiza noastră menționează foarte clar acest aspect.

În ceea ce privește performanța financiară, pornind de la asumpția că municipalități diferite acționează în contexte și condiții diferite, compararea rezultatelor se face între unități cu caracteristici similare (Zafra-Gomez et al., 2008, Sohl et al., 2009). Dacă unii dintre autori (Maher și Nollenberger, 2009) realizează gruparea municipalităților exclusiv în funcție de populație, modelul nostru

realizează gruparea municipalităților românești pe baza unei analize de cluster ce are la bază mai multe criterii.

În realizarea indicelui dezvoltării economice locale am ținut cont de modul în care sunt construiți indici similari sau de tipurile de indicatori utilizați. Ammar et al. (2001), Hendrick (2004), Carmeli (2007) și alții utilizează în conturarea dimensiunilor economiei locale indicatorii ai evoluției populației, forței de muncă, nivelului sărăciei, valoarea proprietăților sau baza de impozitare, veniturile firmelor și ale populației, dar și indicatori mai speciali precum gradul de diversificare. Dacă în unele abordări gradul de diversificare al economiei este măsurat atât în termeni de concentrare a forței de muncă, cât și prin observarea concentrării bazei de impozitare în cazul unui număr redus de firme, studiul nostru utilizează indicele Hachman pentru măsurarea diversificării dar și un indicator separat pentru gradul de concentrare.

Rezultatele cercetării noaste sunt încurajatoare. Daca analiza asupra rezultatelor obținute de municipalități pe fiecare indicator în parte pot fi observate în subcapitolul destinat analizei datelor, analiza performanței financiare a presupus disecarea pe fiecare dimensiune, realizând un ranking pentru fiecare dintre acestea. Valorile indicelui, calculat ca sumă a scorurilor dimensiunilor ne oferă imaginea de ansamblu asupra performanței financiare a autorităților locale. Cea mai performantă municipalitate conform modelului nostru de măsurare este Arad, urmată de Miercurea-Ciuc, Sibiu și Brașov. Municipii precum Miercurea Ciuc, Slatina și Mediaș au obținut scoruri foarte bune, ceea ce ne arată că administrația locală a acestora se situează la același nivel de performanță precum cele ale unor municipii precum Cluj-Napoca, Brașov, Constanța. Dacă era de așteptat ca mediul universitar din centrele regionale să genereze un nivel ridicat al performanței financiare (administrația publică având șanse mult mai mari să recruteze persoane cu un nivel ridicat de educație), putem spune că municipalități precum Timișoara și Iași obțin scoruri sub potențialul comunității, ceea ce arată o administrație neperformantă, conform criteriilor noastre de analiză.

Cele mai puțin performante municipalități s-au dovedit a fi cele din municipiile Motru, Roșiori de Vede și Bârlad, urmat de Reșița, Sighetu Marmației și Moreni, autorități municipale ce obțin scoruri reduse la aproape toate dimensiunile analizate, ceea ce denotă o administrație neperformantă.

În ceea ce privește situația economică a comunităților, indicele dezvoltării economice locale însumează scorurile a 5 dimensiuni, ușurându-ne astfel misiunea de a identifica nivelul real de dezvoltare economică al fiecăruia dintre cele 102 municipii parte a analizei noastre.

Cluj Napoca obține cel mai bun scor agregat, urmat de Timișoara, Sibiu și Arad, la o diferență de punctaj destul de importantă. Slatina este al 5-lea municipiu ca scor al indicelui, urmat de Brașov, Oradea, Constanța, Târgu Mureș și Ploiești. Economiile cele mai slab dezvoltate sunt acelea ale municipiilor Lupeni, Dorohoi și Calafat, care obțin scoruri subunitare ale indicelui, urmate de Aiud, Adjud, Toplița, Moinești, Vulcan, Bârlad și Pașcani.

Ultima parte a cercetării a fost realizată având ca obiectiv explorarea relațiilor între performanța financiară a autorităților locale și dezvoltare economică a comunităților, pornind de la asumpția că dezvoltarea economică sau condițiile economice existente în comunitate influențează performanța financiară a autorităților locale. Am ales să testăm această posibilă relație prin intermediul unor modele de regresie liniară.

În primă fază, pornind de la asumpția că gradul de dezvoltare economică a comunității influențează performanța financiară a autorității locale, am stabilit ca variabilă dependentă performanța financiară, iar ca variabilă independentă sau predictoare, gradul de dezvoltare economică (ambele exprimate prin intermediul indicilor calculați anterior). Am observat o corelație puternică și semnificativă statistic (.00), cu valoarea R de 0,728 între performanța financiară a unei municipalități și dezvoltarea economică a comunității. Asocierea între cei doi indici este puternică, valorile lui R pătrat și R pătrat ajustat de 0,53, ceea ce presupune că 53% din variația performanței financiare a autorităților locale este explicată de gradul de dezvoltare economică a comunității. Coeficientul Beta ne arată că o creștere a valorii indicelui LED cu 1 punct presupune o creștere a performanței financiare cu 0,454 puncte.

În a doua fază am testat relația între indicele performanței financiare și indicatorii dezvoltării economice prin intermediul unui model de regresie multiplă, pentru a identifica indicatorii din interiorul indicelui dezvoltării economice care explică cel mai bine relația cu performanța financiară. Analiza efectuată prin intermediul programului SPSS a identificat un număr de 3 variabile ca având cea mai mare putere explicativă: stocul de capital, capacitatea antreprenorială și diversificarea economiei locale.

Dacă era de așteptat ca între performanța financiară a autorităților și stocul de capital de la nivelul unei comunități locale să fie o legătură puternică, este interesant faptul că performanța autorităților locale este mai ridicată în cazul comunităților antreprenoriale. Un efect direct al antreprenoriatului este acela că gradul de inovare în comunitate crește, apărând astfel bunuri și servicii noi, de calitate superioară. Cercetarea noastră arată că acest efect de multiplicare se răsfrânge și asupra autorităților locale, care tind să fie mai performante. În ceea ce privește a treia variabilă explicativă, faptul că performanța financiară a autorităților locale este influențată de gradul de diversificare al economiei locale poate fi un răspuns la o posibilă întrebare legată de cel mai potrivit tip de economie a unei comunități, care ar trebui să aibă un grad de diversificare ridicat. Diversificarea poate fi un factor generator de productivitate și inovare, firmele dintr-o zonă cu economie diversă beneficiază de accesul la multiple tipuri de resurse și servicii, ceea ce crește baza de impozitare a autorităților locale, dar forțează totodată autoritățile locale să fie mai responsabile și pro-active. De asemenea comunitățile diverse din punct de vedere economic sunt mai robuste atunci când apar dezechilibre.

Ultima etapă a cercetării a constat în explorarea relațiilor între indicatorii performanței financiare și cei ai dezvoltării economice locale și testarea unui set de ipoteze pe baza corelației Pearson. Am explorat corelații bivariate în cazul celor 3 relații posibile – între indicatorii dezvoltării economice, între cei ai performanței financiare, și între cei ai performanței financiare și cei ai dezvoltării economice, introducând în

analiză și variabila populației municipiilor. Am observat astfel că veniturile personale ale membrilor unei comunități se regăsesc acolo unde mediul de afaceri este unul dezvoltat și structura economiei este una diversificată. O altă ipoteză testată și confirmată a fost aceea cu populația are venituri ridicate în acele comunități unde nivelul de educație al membrilor comunității este unul ridicat. Alte rezultate interesante au fost acele care confirmă ipotezele conform cărora comunitățile antreprenoriale asigură un nivel mai ridicat al veniturilor cetățenilor decât cele cu un nivel scăzut de antreprenoriat, identificând și o corelație puternică, pozitivă și semnificativă statistic între densitatea întreprinderilor și indicatorul raportului salariați/populație (0,764), ceea ce ne arată că nivelul ridicat al antreprenoriatului într-o comunitate asigură ocuparea populației și implicit rate reduse ale șomajului. Am observat, de asemenea că o populația educată se asociază pozitiv cu o valoare ridicată a antreprenoriatului într-o comunitate.

O rețetă de succes ce reiese în urma acestui studiu este aceea că dacă se dorește o creștere a veniturilor la nivelul populației, comunitatea trebuie să devină una antreprenorială, bazată în special pe o populație educată.

În ceea ce privește indicatorii financiari și corelațiile între aceștia observat că, în cazul municipiilor din România, rigiditatea cheltuielilor autorităților locale se asociază pozitiv și relativ puternic cu gradul de dependență față de veniturile de la bugetul central, ceea ce ne arată că acele municipalități a căror cheltuieli bugetare sunt alocate în special cheltuielilor cu bunurile și serviciile tind să fie dependente de bugetul central, ceea ce implică automat un nivel redus al veniturilor proprii (rigiditatea este corelată negativ și puternic cu indicatorii veniturilor proprii și grad de autofinanțare). De asemenea, rigiditatea cheltuielilor se asociază negativ, mediu spre puternic și semnificativ statistic cu indicatorul populației, ceea ce ne arată că autoritățile locale din municipiile de mici dimensiuni au o problemă cu rigiditatea cheltuielilor.

Aceste asocieri ne-au condus către analiza relației între dimensiunea municipiului și capacitatea de autofinanțare a autorităților locale sau cu gradul de dependență față de bugetul central. Am observat astfel

că gradul de dependență față de bugetul central se corelează negativ cu numărul populației (o corelație medie) ceea ce ne face să afirmăm că, pe măsură ce o comunitate este mai redusă ca populație, probabilitatea ca aceasta să fie mai dependentă față de bugetul central crește.

Analizând relația între indicatorii performanței financiare pe de o parte și cei ai dezvoltării economice pe alta, am obținut rezultate care ne arată că acele autorități ale municipiilor cu un mediu de afaceri puternic și nivel ridicat al antreprenoriatului este foarte probabil să beneficieze de un nivel ridicat al veniturilor totale.

Am identificat corelații puternice între venituri proprii ale autorităților locale ridicate și mediu de afaceri puternic la nivelul comunității (corelație cu cifra de afaceri/locuitor) și între veniturile proprii/locuitor și ambii indicatori ai dimensiunii antreprenoriat, ceea ce ne arată că pentru a procura venituri proprii ridicate o administrație locală trebuie să beneficieze de o comunitate antreprenorială și de un mediu de afaceri puternic care pentru a avea asigurată o bază de impozitare importantă.

Indicatorii veniturilor totale/locuitor și cel al veniturilor proprii/ locuitor se asociază pozitiv, semnificativ statistic și mediu spre puternic cu nivelul de educație al cetățenilor dar și cu indicatorul salariaților/ populație activă, ceea ce se transpune în corelații negative între indicatorul dependenței autorităților locale față de nivelul central și nivelul de educație al cetățenilor și cu rata ocupării. Astfel cu cât populația este mai puțin educată, probabilitatea ca bugetul local să fie mai dependent de cel central este mai mare, iar cu gradul de ocupare a populației dintr-o comunitate este mai redus, autoritățile locale vor avea un grad de dependență mai ridicat față de bugetul central.

Considerăm rezultatele cercetării noastre ca fiind de un interes ridicat pentru autoritățile locale, atât pentru cele analizate, care pot să-și identifice nivelul de performanță, cât și pentru altele care vor să-și măsoare nivelul performanțelor proprii. Cercetarea este interesantă și din perspectiva altor cercetări care vor să continue acest demers sau doresc să utilizeze rezultatele obținute în cercetări proprii, în domenii similare sau diferite.

Direcții de dezvoltare a cercetării

În ceea ce privește continuarea cercetării noastre, una dintre direcțiile ulterioare va fi cea în care vom încerca să identificăm relația între performanța financiară a autorităților și dezvoltarea economică a comunităților. Carmeli (2007, p.91) remarcă faptul că multe dintre cercetările anterioare s-au concentrat deseori asupra politicilor de dezvoltare economică și efectului acestora asupra situației financiare a autorităților locale (și mai puțin asupra efectului pe care situația financiară îl are asupra dezvoltării economice. Principala asumpție a autorului este aceea că performanța financiară ridicată va duce la educație de calitate, nu doar pentru că nivelul investițiilor va fi unul mai ridicat dar și prin prisma faptului că acele comunități vor atrage rezidenți cu un nivel de educație ridicat și forță de muncă bine pregătită în căutarea unui loc de munca bine plătit.

O asemenea temă de cercetare este interesantă și ne propunem ca pe viitor să extindem cercetarea de față în acest sens. Deși foarte interesantă, momentan nu putem testa această ipoteză; o asemenea abordare presupune o cercetare longitudinală pe o perioadă extinsă, deoarece efectele politicilor publice ale autorităților locale asupra dezvoltării economice apar după o perioadă medie sau lungă de timp. Considerăm util în acest sens realizarea unor indici anuali ai performanței și dezvoltării economice și compararea valorilor acestora și a legăturilor între ei pentru o perioadă lungă de timp. Acest lucru presupune realizarea unor indici mai supli care să fie alcătuiți dintr-un număr redus de variabile care să fie influențate cât mai puțin de modificări conjuncturale. Provocarea cea mai mare apare în cazul indicelui performanței financiare datorită multiplelor modificări ale modalității de finanțare complementară a bugetelor locale etc.

Ar fi de asemenea interesantă extinderea cercetării către alte niveluri administrative – orașe sau comune, utilizând sau perfecționând instrumentele deja create – cei doi indici și indicatorii aferenți acestora.

6. BIBLIOGRAFIE

Cărți:

1. Angelescu, C., Ciucur, D., Niță, D., Dinu, M. și Gavrilă, I., *Dicționar de economie, ediția a 2-a*, București: Editura Economică, 2001.
2. Baird, L., *Managing the performance*, New York: John Wiley, 1986.
3. Bartoli, A., *Management dans les organizations publiques*, Paris: Dunod, 2009.
4. Bătrâncea, I., *Analiza trezoreriei entității economice. Modelare, echilibru, eficiență, previziune*, Cluj-Napoca: Ed. Risoprint, 2008.
5. Bătrâncea, I. (coord.), *Analiză financiară în bănci*, Cluj-Napoca: Ed. Risoprint, 2007.
6. Bătrâncea, I., Bechiș, L., *Performanță în administrația publică locală*, Cluj-Napoca: Risoprint, 2013.
7. Bernard, Y., Colli, J. C., *Vocabular economic și financiar*, București: Editura Humanitas, 1994.
8. Blair, J. P., Carroll, M. C., *Local economic development: Analysis, practices, and globalization*. Sage, 2008.
9. Blakely, E. J., Bradshaw, T.K, *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, 3rd edition, Sage, 2002.
10. Blakely, E. J., Green Leigh, N, *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, 4th edition, Sage, 2009.
11. Buchanan J.M., Wagner R.E., *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes,* Emerald Group Publishing Limited, 1977.
12. Clegg S., *Modern Organizations*: *Organizations Studies in the Postmodern World*, London: Sage, 1990.
13. Cocriș, V. Chirleșan, D., *Management bancar și analiza de risc în activitatea de creditare*, Iași: Editura Universității „Alexandru Ioan Cuza",2007
14. Comșa, M., *Designul și practica cercetării sociale*, Universitatea Babeș-Bolyai, online la https://sites.google.com/site/mirceacomsa/designul_i_practica_cercetrii_sociologice, accesat la data de 11.01.2015.
15. Corvellec, H., *Stories of Achievements: Narrative Features of Organizational Performance*, Lund University Press, 1995.

16. Deal T.E., Kennedy A.A., *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*, Harmondsworth, Penguin Books, 1981.
17. Didier, M., *Regulile jocului*, București: Editura Humanitas, 1994.
18. Dixon, J.R., Nanni, A.J., Vollman, T.E., *The new performance challenge: measuring operations for world class competition*. Homewood, IL: Dow Jones-Irwin,1990.
19. Dunleavy P., *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester Wheatsheaf: Hemel Hempstead, 1991.
20. Dworatschek, S., *Management-Informations-Systeme,* de Gruyter, 1971.
21. Frois, A.G., *Economia politică,* București: Editura Humanitas, 1998.
22. Groves, S.M., Valente, M.G., *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*, Washington, DC: International City/County Management Association, 1994.
23. Hatry, H.P., *Performance Measurement: Getting Results*, Washington, DC: Urban Institute, 1999.
24. Honadle, B.W., Costa, J. M., Cigler, B.A., *Fiscal health for local governments,* Academic Press, 2003.
25. Inceu, A. M., *Pârghiile fiscale și forța lor de orientare,* Accent, 2005.
26. Inceu, A., Lazăr, D., *Finanțe și bugete publice*. Ediția a II-a, Cluj-Napoca: Accent, 2006.
27. Inceu, A., Lazăr, D., Moldovan, B.A., *Finanțe și bugete publice,* Cluj-Napoca: Accent, 2009.
28. Kaplan, R.S. & Norton, D.P., *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into action*, Boston: Harvard Business School Press, 1996.
29. Kaplan, R.S., Norton, D.P., *Strategy Maps: Converting Intagible Assets into Tangible Outcomes*, Boston: Harvard Business School Press, 2004.
30. Klosterman, R.E., *Community and Analysis Planning Techniques*, Savage, Maryland: Rowmand and Littlefield Publishers, Inc. 1990.
31. Lavalette, G., Niculescu, M., *Stratégies de croissance*, Paris: Ed. d'Organisation, 1999.
32. Levin, H, *Cost effectiveness a primer. New perspectives in evaluation*, Volume 4, London: Sage Publications, 1993.
33. Lynch, R.L., Cross, K.F., *Measure up! Yardsticks for continuous improvement,* Cambridge, MA:Basil Blackwell, 1991.
34. Lyons, T. S., & Hamlin, R. E., *Creating an economic development action plan: A guide for development professionals*. Greenwood Publishing Group, 2001.
35. Macarie, F.C., *Manualul de management financiar al editurii,* Editor Asociația Uniunea Editorilor din România (UER), Editura ProEDIT, 2013.
36. Malecki, E., *Technology and economic development: The dynamics of local, regional and national competitiveness*, Longman Pub Group, 2nd edition, 1997.

37. Marr, B., *Managing and Delivering Performance*, Amsterdam; Boston; Butterworth-Heinemann /Elsevier, 2009.
38. Matei, L., *Strategii de dezvoltare economică locală. Abordare managerială,* București: Editura Politeia-SNSPA, 2004.
39. Mikesell, J.L., *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*, United States: Thomson Wadsworth, 2007.
40. Miller, D., *Handbook of Research Design and Social Measurement,* Sage Publications, 1991.
41. Moldovan, B.A., Lazăr,D.T. și Pavel, A. 2013; *Local Economic Development*, București: Tritonic, 2013.
42. Mora C., Țiclău T., Balica D., *Studiul administrației publice,* Cluj-Napoca: Accent, 2011.
43. Musgrave, R.A. Musgrave, P. B., *Public finance in theory and practice,* New York:McGraw-Hill, 1980.
44. Niculescu, M., *Diagnostic financiar*, vol.II, București:: Editura Economică, 2005.
45. Niskanen, W. A., *Bureaucracy and public economics*, Eglar, 1994.
46. Niskanen, W.A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Atherton, 1971.
47. Nollenberger, K., *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government (*4th ed.), Washington, DC: International City/County Management Association, 2003.
48. Oprea, F., *Managementul financiar al colectivităților locale*, București: Editura Tritonic, 2013.
49. Osborne, D., Gaebler, T., *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
50. Osborne, S. P. (Ed.), *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge, 2010.
51. Ossadnik, W., *Controlling. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage*, München, Wien, 2003.
52. Pagano, M.A., Hoene, C., *Most Cities' Fiscal Conditions Decline for First Time in a DECade*, [Monograph], Washington, DC: National League of Cities, 2002.
53. Parmenter, D., *Key performance indicators: developing, implementing and using winning KPIs*, John Wiley & Sons, 2007.
54. Patton, C., Sawicki, D.S., *Basic Methods of Policy Analysis,* 2nd Edition, Prentice Hall, 1993.
55. Pedler M., Burgoyne J. și Boydell T., *The Learning Company*, Maidenhead: Mc Graw-Hill, 1991.

56. Peters T.J., Waterman R. H., *In Search of Exellence*: *Lessons from American Best Run Companies*, New York: Harper & Row, 1982.
57. Pollit, C., Bouckaert, G., *Public Management Reform, a Comparative Analysis*, New York: Oxford University Press, 2000.
58. Pollitt, C., & Bouckaert, G., *Public management reform: A comparative analysis – New Public Management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
59. Pollitt, C., Bouckaert, G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2004.
60. Pollitt, C., *The essential public manager*, Buckingham and Philadelphia: Open University Press/McGraw-Hill, 2003.
61. Rosenberg, P., Stallings, C. W., *Guidebook to Improved Financial Management for Small Cities and Other Government Units: Small Cities Financial Management Project*, Municipal Finance Officers Association. Lowrey, 1978.
62. Samuelson P., Nordhaus W.D., *Economie politică*, București: Editura Teora, 2000.
63. Schaffer, W.A. *Regional impact models*, West Virginia University:Regional research Institute, 1999.
64. Schott, G., *Kenzahlen – Instrument der Unternehmensfűhrung.* Wiesbaden: Forkel Verlag, 1991.
65. Senge P., *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*, New York: Doubleday, 1990.
66. Shuman, M., *Going Local: Creating Self-Reliant Communities in a Global Age*, New York: Routledge, 1998.
67. Stimson, R. J., Stough, R. R., Roberts, B. H., *Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy*, Revised Edition., Berlin: Springer, 2006.
68. Șandor, S. D., *Metode și tehnici de cercetare în științe sociale*, București: Tritonic, 2013.
69. Zai, P. V., Lazăr, D.T., Inceu A. M., și Moldovan, B. A., *Economics and Public Finance*, București: Tritonic, 2013.

Articole:

70. Ammar, S., Duncombe, W., Hou, Y., Jump, B., & Wright, R., `Using fuzzy rule–based systems to evaluate overall financial performance of governments: An enhancement to the bond rating process`, 2001a, *Public Budgeting & Finance*, 21(4), pp. 91-110.
71. Ammar, S., Duncombe, W., Hou, Y., & Wright, R., `Evaluating city financial management using fuzzy rule-based systems`, 2001b, *Public Budgeting & Finance*, 21(4), pp. 70–90.

72. Ammons, D. N., Coe, C., & Lombardo, M., `Performance-Comparison Projects in Local Government: Participants' Perspectives`, 2001, *Public Administration Review*, 61(1), pp. 100-110.
73. Arnett, S., 'State fiscal condition ranking the 50 States', *Working paper, Mercatus Center*, George Mason University, 2014.
74. Aschburner L., `Women on Boardsand Authorities in the National Health Service (NHS)`,1993, *Women in Management Review,* no 8, pp. 10-16.
75. Barr, J. P., 'Growth poles, regional development, and central place theory', 1973, P*apers in Regional Science*, Volume 31, Issue 1, pp. 173–212.
76. Barr, J. P., 'Growth-pole Strategies in Regional Economic Planning: A Retrospective View', 1999, *Urban Studies*, Vol. 36, No. 7, pp.1195–1215.
77. Bătrâncea, L. M., Nichita, R. A., Bătrâncea, I., Moldovan, B. A. `Tax Compliance Models: From Economic to Behavioral Approaches`, 2012. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, nr. *8*(36), pp.13-26.
78. Brown, K.W., `The 10-Point Test of Financial Condition: Toward an Easy-to-Use Assessment Tool for Smaller Cities`, 1993, *Government Finance Review*, nr. 7, pp. 21–26.
79. Brown, R.E., Pyers, J.B., 'Putting Teeth into the Efficiency and Effectiveness of Public Services', 1988, *Public Administration Review,* 48(3): pp. 735–742.
80. Cabaleiro Casal, R., and Buch Gómez, E., `Impact of Size and Geographic Location on the Financial Condition of Spanish Municipalities`, 2011, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, pp. 7-34.
81. Cabaleiro, R., Buch, E., & Vaamonde, A., `Developing a method to assessing the municipal financial health`, 2012, *The American Review of Public Administration*, 0275074012451523. pp. 2-23.
82. Carmeli, A., `The effect of fiscal conditions of local government authorities on their economic development`, 2007, *Economic Development Quarterly*, 21(1), pp. 91-98.
83. Chaney, B.A., Mead, D., Schermann, K.R., `The New Governmental Financial Reporting Model`, 2002, *The Journal of Governmental Financial Management*, 51(1), pp. 26-31.
84. Christensen, T., Lægreid, P., `NPM and beyond—structure, culture and demography`, 2008, *International Review of Administrative Sciences*, 74(1), pp. 7-23.
85. Clark, T.N., `Fiscal Management of American Cities: Funds Flow Indicators,`, 1977, *Journal of Accounting Research*, 15 (Supplement), pp. 54–94.
86. Clark, T.N., `Municipal fiscal strain: Indicators and causes`, 1994, *Government Finance Review,* 10, pp. 27-30.

87. Cocriș, V., Nucu, A. E., `Interest rate channel in Romania: assessing the effectiveness transmission of monetary policy impulses to inflation and economic growth`, 2013, *Theoretical and Applied Economics*, Volum XX, Nr. 2(579), pp. 37-50.
88. Cocriș, V., Percic, S., Apostoaie, C.M. `Early warning systems for financial crises – a critica approach`, 2013, *CES Working Papers*, nr. 5, pp. 69-80.
89. Dawkins, C.J., `Regional development theory: conceptual foundations, classic works, and recent developments`, 2003, *Journal of Planning Literature*, 18(2), pp. 131-172.
90. Devine, P., Stanley, R.W. (1996). The Role of Financial Factors in Moody's Credit Analysis. *Public Administration and Public Policy*, *60*, pp. 539-542.
91. Devjak, S., Alves, J., Ribeiro, N., Monte, A., Fernandes, P., `Financial Indicators for Municipalities: A Quantitative Analysis, 2009, *Revista Enfoques*, Vol. VII, No. 11, pp. 275-302.
92. Devjak, S., Alves, J., Ribeiro, N., Monte, A., Fernandes, P., `Quantitative Analysis of Financial Indicators for Municipalities: Comparison between Portugal (Bragança District) and Slovenia`, 2007, *International Cooperation Project`, Financial Indicators for Municipalities -Comparison between Portugal and Slovenia*, financed by GRICES.
93. Donahue, A.K., Selden, S.C., &Ingraham, P.W., `Measuring government management capacity: A comparative analysis of city human resources management systems`, 2000, *Journal of Public Administration and Research Theory*, 10(2), pp. 381-412.
94. Dougherty, M.J., Klase, K.A., & Song, S.G., `The relationships between public finance issues, financial management issues, and conditions of fiscal stress in small and rural governments: The case of West Virginia`, 2000, *Journal of Public Budgeting Accounting and Financial Management*, 12, pp. 545-565.
95. Douglas, D.W., Gaddie, R.K., `State Rainy Day Funds and Fiscal Crises: Rainy Day Funds and the 1990–1991 Recession Revisited`, 2002, *Public Budgeting & Finance,* vol. 22, nr. 1, pp. 19–30.
96. Douwe, P., Flapper, S., Fortuin, L., Stoop, P. P., `Towards consistent performance management systems`, 1996, *International Journal of Operations & Production Management*, 16(7), pp. 27-37.
97. Drechsler, W., `The rise and demise of the new public management`, 2005, *Post-Autistic Economics Review*, 33, 14, online, disponibil la> http://www.paecon.net/PAEReview/issue 33/Drechsler33.htm>,accesat in 20 mai 2013.

98. Dunn, W.N, Miller, D.Y., `A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform`, 2007, *Public Organization Review*, 7, pp. 345-358.
99. Greenberg, J. & Hillier, D., 'Indicators of Financial Condition for Governments', 1995**,** lucrare prezentată la 5th *Conference of Comparative International Governmental Accounting Research*, publicat de Sage, disponibil la ppa.sagepub.com, accesată la data de 9 decembrie 2012.
100. Groves, S.M., Godsey, W.M., & Shulman, M.A., `Financial indicators for local government`, 1981, *Public Budgeting and Finance,* 1(2), pp. 5-19.
101. Hammer, R.B., Green, G.P., `Local growth promotion: Policy adoption versus effort`, 1996, *Economic Development Quarterly*, 10(4), pp. 331-341.
102. Hendrick, R., `Assessing and Measuring the Fiscal Heath of Local Governments Focus on Chicago Suburban Municipalities`, 2004, *Urban Affairs Review*, 40(1), pp. 78-114.
103. Hendrick, R., '`Does Form of Fiscal Governance Matter: Fiscal Practices and Outcomes in Chicago Suburbs`, 2007, *Great Cities Institute Working Paper, Great Cities Institute Publication*, Chicago: Great Cities Institute, University of Illinois-Chicago.
104. Hildreth, W.B., & Miller, G.J., `Debt and the local economy: Problems in benchmarking local government debt affordability`, 2002, *Public Budgeting & Finance*, 22(4), pp. 99-113.
105. Hoggett, P., `A new management in the public sector?`, 1991, *Policy & Politics*, 19(4), pp. 243-256.
106. Hood, C., `A public management for all seasons?`, 1991, *Public administration*, 69(1), pp.3-19.
107. Hou, Y., Moynihan, D.P., & Ingraham, P.W., `Capacity, management, and performance: Exploring the links`, 2002, *American Review of Public Administration*, 33(3), pp.295–315.
108. Jones S., Walker R.G., `Explanators of local government distress`, 2007, *Abacus*, Vol. 43, No. 3, pp.396–418.
109. Jones, G.M., `Danger: This City is in Financial Trouble`, 1979, *Management Accounting,* vol. 61, nr. 4, pp. 19-39.
110. Jones, S., & Walker, R.G., `Explanators of local government distress`, 2007, *Abacus*, 43(3), pp. 396-418.
111. Julnes, P.D.L., Holzer, M., `Promoting the utilization of performance measures in public organizations: An empirical study of factors affecting adoption and implementation', 2001, *Public Administration Review*, 61(6), pp. 693-708.
112. Kloha, P., Weissert, C.S., & Kleine, R., `Developing and testing a composite model to predict local fiscal distress`, 2005, *Public Administration Review*, 65(3), pp. 313-323.

113. Kloha. P, Weissert, C.S și Kleine, R., `Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress`, 2005, *Public Administration Review*, vol. 65, nr. 3, pp. 313–323.
114. Krauss, E., & Medioli, A., `The Role of Economic Factors in Moody's Credit Analysis`, 1996, *Public Administration and Public Policy*, 60, pp. 535-538.
115. Laughlin, R. `Can the Information systems for the NHS Internal Market work`, 1991, *Public money and Management* Vol. 11, Issue 3, pp. 37-48.
116. Lazăr, D.T., Inceu, A.M. și Zai, P., `Creditarea locală ca sursă de finanțare`, 2005, *Revista Transilvană de Științe Administrative*, nr. 2/14, pp. 63-73.
117. Lazăr, D.T., Moldovan, B.A., Pavel, A., `Underground Economy's Measurement Methods`, 2008, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, nr. 4(23), 43-58.
118. Lazăr, D.T., Moldovan, B.A., `Deficits and growth from Romania's perspective`, 2009, *Transylvanian Review of Administrative Sciences,* 26E, pp.94-105
119. Lebas, M., `Oui, il faut définir la performance`, 1995, *Revue française de comptabilité*, 269, pp. 66-71.
120. Likierman, A., 'Performance Indicators: 20 Early Lessons from Managerial Use', 1993, *Public Money and Management*, vol. 13, no.4, pp. 15-22.
121. Lilian Chan, Y.C., `Performance measurement and adoption of balanced scorecards: a survey of municipal governments in the USA and Canada`, 2004, *International Journal of Public Sector Management*, 17(3), pp. 204-221.
122. Lindblad, M.R., `Perfomance measurement in local economic development`, 2006, *Urban Affairs Review,* 41(5), pp. 646-672.
123. Maher, C.S. și Nollenberger, K., `Revisiting Kenneth Brown's '10-Point Test', 2009, *Government Finance Review*, vol. 25, nr. 5, pp. 61-66.
124. Matei, A., & Matei, L., `Systemic Models of Local Development`, 2007, *Theoretical and Applied Economics*, 1(1 (506)), pp. 11-24.
125. Matei, L., Anghelescu, S., `Fundamentarea keynesiană a politicilor de marketing în dezvoltarea locală`, 2010, *Economie teoretică și aplicată,* Volumul XVII, No. 6(547), pp. 29-46.
126. Matei, L., Lazăr, C.G., `Managementul calității și reforma administrației publice în unele state din sud-estul Europei. Analiză comparativă', 2011, *Economie teoretică și aplicată*, vol. XVIII, nr. 4(557), pp. 65-98.
127. Medori, D., Steeple, D., `A framework for auditing and enhancing performance measurement systems`, 2000, *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 20 No. 5, pp. 520-533.
128. Miloslavsky, E., Shatz, H. J. 'Services Exports and the States: Measuring the Potential', 2006, *Economic Development Quarterly*, vol. 20, 1, pp. 3-21.

129. Moon, P., Fitzgerald, L., `Delivering the goods at TNT: the role of the performance measurement system`, 1996, *Management Accounting Research*, 7(4), pp. 431-457.
130. Mulligan, G.F., Partridge, M.D., & Carruthers, J.I., `Central place theory and its reemergence in regional science`, 2012, *The Annals of Regional Science*, 48(2), pp. 405-431.
131. Mullor-Sebastian, A., `The product life cycle theory: Empirical evidence`, 1983, *Journal of International Business Studie*, 1983, Vol. 14, No. 3, pp. 95-105.
132. Nadeau, J.R., Casselman M., 'Competitive Advantage with New Product Development: Implications for Life Cycle Theory', 2008, *Journal of Strategic Marketing*, 16:5, pp. 401-411.
133. Neely, A., Adams, C.A., `The performance Prism prespective`, 2001, *Journal of Cost Management*, Vol.15, no.1, pp.7-15.
134. Padovani, E., & Scorsone, E., `Measuring Financial Health of Local Governments: A Comparative Framework`, 2011,. *Yearbook of Swiss Administrative Sciences*, pp. 93-104.
135. Pagano, M.A., „Balancing Cities' Books in 1992: An Assessment of City Fiscal Conditions", 1993, *Public Budgeting & Finance,* vol. 13, nr. 1, pp. 19–39.
136. Pollitt, C., `Justification by works or by faith? Evaluating the new public management`, 1995, *Evaluation*, 1(2), pp. 133-154.
137. Porter, M. E., `Location, competition, and economic development: Local clusters in a global economy`, 2000, *Economic development quarterly*, 14(1), pp. 15-34.
138. Profiroiu, A., Profiroiu, M., `Cadrul de analiză a performanțelor sectorului public`, 2007, *Economie teoretică și aplicată*, nr. 1, pp. 41-50.
139. Romer, P. M., `Human capital and growth: theory and evidence`, 1990, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy,* Vol. 32, pp. 251-286.
140. Sanderson, I., `Performance management, evaluation and learning in 'modern'local government`, 2001, *Public administration*, 79(2), pp. 297-313.
141. Sandu, D., `Social disparities in the regional development and policies of Romania`, 2011, *International Review of Social Research* (1), pp. 1-30.
142. Shaffer, R., Deller, S., & Marcouiller, D., `Rethinking community economic development`, 2006, *Economic Development Quarterly*, 20(1), pp. 59-74.
143. Smith, P., 'The Use of Performance Indicators in the Public Sector', 1990, *Journal of the Royal Statistical Society*, Series A (Statistics in Society), vol. 153, part 1, pp. 53-72.
144. Sohl, S., Peddle, M.T., Thurmaier, K., Wood, C.H., & Kuhn, G., `Measuring the Financial Position of Municipalities: Numbers Do Not Speak for Themselves`, 2009, *Public Budgeting & Finance*, 29(3), pp.74-96.

145. Stimson, R. J. and Stough, R.R., `Changing Approaches to Regional Economic Development: Focusing on Endogenous Factors, Financial Development and Regional Economies', *Regional Science Association International (RSAI) and Banco Central de la Republic conference, 13-14 March, Buenos Aires, Argentina*, 2008, disponibil la http://www.bcra.gov.ar/pdfs/investigaciones/Paper%20STIMSON.pdf, accesat la data de 9 decembrie 2013
146. Stimson, R.J., Stough, R.R., Salazar M., 'Leadership and Institutional Factors in Endogenous Regional Economic Development', 2003, *North American Regional Science Association, 50th Annual Meeting*, Philadelphia.
147. Stimson, R.J., Stough, R.R., Salazar, M., 'Leadership, and institutional factors in endogenous regional economic development, 2005, *Investigaciones Regionales*, 7, pp. 23-52.
148. Stoica, O., Diaconașu, D. E., `Regional Economic Integration And National Financial Supervision. A Comparative Study`, 2012, *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica*, *2*(14), pp. 561-570.
149. Stoica, O., Oprea, F., Mehdian, S., `Fiscal and Financial Stability in Romania-An Overview`, 2013, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, nr. *9*(40), pp. 159-182.
150. Șandor, S., Raboca, H., `Măsurarea performanțelor în administrație publică`, 2004, *Revista Transilvană de Științe Administrative* nr. 3 (12), p. 150-157.
151. Ștefănescu, A., Dobrin, C., Calu, D.A., Țurlea, E., `Controverse privind măsurarea performanței entităților administrației publice din România`, 2010, *Revista Transilvană de Științe Administrative*, nr. 1 (25), pp. 225-242.
152. Țiclău T., `Educația antreprenorială: o soluție pentru provocările globale ale liderilor?`, 2014, *Amfiteatru Economic*, Vol. XVI, Nr. 37, pp. 720-737.
153. Wang, X., Dennis, L., Tu, Y.S., `Measuring Financial Condition, A study of U.S. States", 2007, *Public Budgeting and Finance*, vol. 27, nr. 2, pp. 1-21.
154. Wong, C., `Developing indicators to inform local economic development in England`, 2002, *Urban Studies*, 39(10), pp. 1833-1863.
155. Yoo, C. S., 'Product life cycle theory and the maturation of the internet', 2010, *Northwestern University Law Review*, 104. 2, pp. 641-670.
156. Zafra Gómez, J.L., López Hernández, A.M. și Hernández Bastida, A., `Developing a Model to Measure Financial Condition in Local Governments`, 2009, *American Reviewof Public Administration*, vol. 39, nr. 4, pp. 425-449.
157. Zafra-Gómez, J.L., Bolívar, M.P.R., & Muñoz, L.A., 'Contrasting New Public Management (NPM) Versus Post-NPM Through Financial Performance: A Cross-Sectional Analysis of Spanish Local Governments', 2012, *Administration & Society*, 0095399711433696, pp. 1-38.

Contribuții în cadrul unor volume colective:

158. Keraudren P., Van Mierlo H., `Theories of Public Management Reform and their Practical Implications`, în Verheijen, T.,Coombes, D. (eds.) *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe,* New Horizons in Public Policy Series Edward Elgar Publishing Ltd, 1998, pp. 39-56.
159. Devjak, S. and Merzelj, D. `Einführung von Kenzahlen bei der Entwicklung der wirtschaftlichen Rundholzeinschnittoptimierung`, în Stark, M. (ed.), *Current economic questions in forestry and wood industry,* Sopron: Department of Forestry Policy and Economics, University of Sopron, 1998.
160. Levine, C.H., `The New Crisis in the Public Secto, în Levine, C.H. (eds.), *Managing Fiscal Stress: The Crisis in the Public Sector*, Chatham, NJ: Chatham House, 1980, pp. 3-9.
161. Stanley, D.T., `Cities in Trouble`, in Levine, C.H. (eds.), *Managing Fiscal Stress: The Crisis in the Public Sector*, Chatham, NJ: Chatham House, 1980, pp. 95–121.
162. Bartik, T. J., `Strategies for Economic Development`, în Aronson, J. R., Schwartz, E. (eds.), Management Policies in Local Government Finance, 4th ed., Washington, DC: International City/County Management Association, 1996, pp. 287-311.
163. Peterson, G., `Finance`. în Gorham W.; Galzer N. (eds) *The Urban Predicament*,Washigngton, DC: The Urban Institute, 1976, pp. 35–118.
164. Blair, J. P., Premus, R. `Location theory`, în Bingham, R.D., Mier, R. (eds). *Theories of local economic development: Perspectives from across the disciplines*, 1993, pp. 3-27.

Documente ale unor organizații naționale și internaționale:

165. Asociația Directorilor Economici și Contabililor din Județele din România (ADECJR), 2004, broșura *`Indicatori economico financiari – instrument de analiză managerială a administrației publice locale`*, ADECJR.
166. Asociația Directorilor Economici și Contabililor din Județele din România (ADECJR), *Stadiul descentralizării financiare în România*, *Studiu privind evoluția descentralizării financiare în perioada 1991-2008*, ADECJR, 2009.
167. Audit Commission, *Economic regeneration. Performance indicators, Local government*, november 2005, Audit Commission Publications, Wetherby, disponibil la www.audit-commission.gov.uk, accesat]n data de 16 februarie 2015.

168. Berne, R. *The Relationships Between Financial Reporting and the Measurement of Financial Condition,* Government Accounting Standards Board, 1992.
169. Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) 1997 Research Report, Indicators of Government Financial Condition, 1997.
170. Coombes, D., Verheijen, T. (Eds.), *Public Management Reform: Comparative Experiences from East and West*. European Commission, 1997.
171. EFOR, 2013, – *Expert Forum – Clientelismul politic – raport anual special*, Expert Forum.
172. Federația Autorităților Locale din România (FALR), *Ghidul indicatorilor financiari de performanță,* 2003, [Online] disponibil la adresa: www.bidf.ro/download/GHIDUL%20Indicatorilor%20Financiari%20de %20Performanta_RO.doc, accesat la data de 21 noiembrie 2014.
173. FitchRatings, `International Local and regional governments rating criteria. Outside the United States. Sector-specific criteria report`, 2014, disponibil la www.fitchratings.com, accesat la data de 28 ianuarie 2015.
174. Government Accounting Standards Board (2005), *Concepts Statement No. 44 — Economic Condition Reporting: The Statistical Section.*
175. Governmental Accounting Standards Board (GASB). (1987). *„Concepts Statement No. 1 of the Governmental Accounting Standards Board: Objectives of Financial Reporting"*. Norwalk, CT: Governmental Accounting Standards Board of the Financial Accounting Foundation.
176. Governmental Accounting Standards Board (1999), *Statement No. 34. Basic financial statements—and management's discussion and analysis—for state and local governments*. Norwalk, CT: Author.
177. Governmental Accounting Standards Board (2004), *Statement No. 44. Economic condition reporting: The statistical section an amendment of NCGA Statement 1. Norwalk*. CT: Author.
178. Institutul pentru Politici Publice (2007), *„Măsurarea performanței municipiilor reședință de județ din România în furnizarea serviciilor publice locale în perioada 2003 – 2005"*, București.
179. Institutul pentru Politici Publice, Studiul *Bugetele locale intre teorie si practica*, IPP, Bucuresti 2001 disponibil online la adresa http://www.apd.ro/files/publicatii/Bugetele%20locale%20-%20Studiu%20IPP.pdf, accesat la data de 8 martie 2012.
180. Ionescu-Heroiu, M., Burduja, S. I., Sandu, D, Cojocaru, S., Blankespoor, B., Iorga, E., Moretti, E., Moldovan, C., Man, T., Rus, R., van der Weide, R., 2013. *Full report*. Romania regional development program. Washington DC: World Bank Group, disponibil la http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/12/19060303/romania-competitive-cities-reshaping-economic-geography-romania-vol-1-2-full-report, accesat la data de 15 februarie 2015.

181. Iorga, E., Moraru, A. Giosan V., `Bugetele autorităților locale din România la cote de avarie Politici de finanțare incoerente și excesiva politizare a procesului de alocare a resurselor`, 2010, Institutul pentru Politici Publice.
182. Moldovan B. A., Hogye M.,Profiroiu A., Economie și finanțe publice. Management financiar, 2011, disponibil la: www.apubb.ro/.../Economie_si_finante_publice_Management-financ>
183. Moody's, `Rating methodology – Regional and Local Governments`, 2013, disponibil la https://www.moodys.com/researchandratings/ methodology/003006001/rating-methodologies/methodology/003006001/4294966628/4294966848/-1/0/-/0/-/-/en/global/rr, accesat la data de 27 ianuarie 2015.
184. Public Sector Accounting Board (PSAB), *Statement of principles, Indicators of Government Financial Condition*, 2007, Canada.
185. Raportul Național al Președintelui Statelor Unite despre Politica Urbană, `US President`s National Urban Policy Report`, U.S. Department of Housing and Urban Development, 1988, p. II-2.
186. Standard & Poor's, `International Public Finance: Methodology For Rating Non-U.S. Local And Regional Governments`, 2014, disponibil la http://www.standardandPoor's.com/prot/ratings/articles/en/us?articleType=HTML&assetID=1245373089677, accesat la data de 26 ianuarie 2015
187. Swinburn, Goga și Murphy, 2006, p. 23 – Swinburn G., Goga S., Murphy F." Local Economic Development: a primer developing and implementing local economic development strategies and action plans", World Bank, 2006.
188. UNDP (United Nations Development Programme), Human Development Index, disponibil la: http://hdr.undp.org/en/content/ human-development-index-hdi, accesat la data de 20 februarie 2015
189. World Bank Urban Development Unit. (2003). *Local Economic Development; LED Quick Reference*: Bertelsman Foundation, Guetersloh; UK DFID, London; The World Bank, Washington, 2003, disponibil la http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/ SID-E2B52330-47379927/bst/QuickReference.pdf, accesat la data de 10 noiembrie 2014

Legislație:

190. Ministerul Sănătății, Ordinul nr. 1490/2008 privind aprobarea Metodologiei de calcul al indicatorilor de performanță ai managementului spitalului, publicată în Monitorul Oficial nr. 628 din 29 august 2008.
191. Banca Națională a României, Regulamentul nr. 16/2012 privind clasificarea creditelor și plasamentelor, precum și determinarea și utilizarea ajustărilor prudențiale de valoare disponibil la http://www.bnro.ro/DocumentInformation.aspx?idDocument=13678&directLink=1.

192. Legea 52/2003 privind transparența decizională; publicată în Monitorul Oficial nr. 70 din 3 februarie 2003.
193. Legea 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public; publicată în Monitorul Oficial nr. 663/23 octombrie 2001.
194. Legea 273/2006 a finanțelor publice locale. publicată în Monitorul Oficial nr. 618 din 18.07.2006 cu modificările ulterioare.
195. OUG nr. 63 din 30 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial Nr. 450 din 2 iulie 2010.
196. Ordinul comun al Ministerului Administrației și Internelor Nr. 244 din 3 noiembrie 2010 și al Ministerului Finanțelor Publice Nr. 2.651 din 9 noiembrie 2010, Ordin pentru aprobarea metodologiilor de aplicare a prevederilor art. 14 alin. (7), ale art. 57 alin. (21) și ale art. 761 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, publicat în Monitorul Oficial, Partea 1, nr. 777 din 19 noiembrie 2010.

Website și baze de date:

197. http://edemos.insse.ro/portal
198. https://statistici.insse.ro/
199. http://www.dpfbl.mdrap.ro/
200. www.bdif.ro
201. www.efqm.org

7. Anexe

Anexa 1 – Grila de analiză a websiteurilor instituțiilor

Grila de analiză pentru identificarea nivelului de transparență al autorităților locale a celor 102 municipii, prin evaluarea modului în care autoritățile locale își îndeplinesc obligațiile referitoare la informarea cetățenilor în domeniul finanțelor locale și vizibilitatea procesului de planificare strategică.

I. Buget local/datorie publica		
I. 1 Exista pe site o secțiune destinată bugetului local? (Da=1, Nu=0)		
Site 1		
Site 2		
...		
I. 2 Secțiunea destinată bugetului local este vizibilă si usor de accesat (– 1 ușor – link vizibil de pe prima pagina – până la 5 foarte dificil)		
Site 1		
Site 2		
...		
I. 3 În secțiunea destinată bugetului local sunt aduse la cunostință urmatoarele: bugetul institutiei, contul de executie bugetară (1 = există, 0=nu există)		
	Buget local	Cont de execuție bugetară
Site 1		
Site 2		
...		
I.4 Există date referitoare la Bugetul local și Contul de execuție bugetară pe mai mult de 2 ani (Da=1, Nu=0)		
	Buget local	Cont de execuție bugetară
Site 1		
Site 2		
...		

<table>
<tr><td colspan="5">I.5 Datele referitoare la Bugetul local și Contul de execuție bugetară sunt actuale (Da=1, Nu=0)</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Buget local</td><td colspan="2">Cont de execuție bugetară</td></tr>
<tr><td>Site 1</td><td colspan="2"></td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>Site 2</td><td colspan="2"></td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>...</td><td colspan="2"></td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="5">I.6 Pe site sunt publicate Bugetele instituțiilor/serviciilor subordonate (Da=1, Nu=0)</td></tr>
<tr><td>Site 1</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>Site 2</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>...</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td colspan="5">I.7 Pe site exista informații privitoare la fonduri atrase din finanțări nerambursabile (proiecte) (Da=1, Nu=0)</td></tr>
<tr><td>Site 1</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>Site 2</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>...</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td colspan="5">I.8 Pe site exista informații / date referitoare la datoria publică (Da=1, Nu=0)</td></tr>
<tr><td>Site 1</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>Site 2</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>...</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td colspan="5">I.9 În secțiunea destinată datoriei publice există informații referitoare la: valoarea finanțării rambursabile contractate / garantate, gradul de îndatorare, durata serviciului datoriei publice locale a fiecarei finanțări rambursabile, dobânzile, comisioanele și orice alte costuri aferente (Da=1, Nu=0)</td></tr>
<tr><td></td><td>valoarea finanțării rambursabile contractate / garantate</td><td>gradul de îndatorare</td><td>durata serviciului datoriei publice locale a fiecărei finanțări rambursabile</td><td>dobanzile, comisioanele şi orice alte costuri aferente</td></tr>
<tr><td>Site 1</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Site 2</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>...</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="5">I.10 Pe site exista posibilitatea plății online a taxelor și impozitelor locale (Da=1, Nu=0)</td></tr>
<tr><td>Site 1</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>Site 2</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>...</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td colspan="5">I.11 Accesarea serviciilor de plată online a impozitelor și taxelor este facilă (1-foarte ușor de accesat, 5 – foarte dificil de accesat)</td></tr>
<tr><td>Site 1</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>Site 2</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>...</td><td colspan="4"></td></tr>
</table>

I.12 Plata online a taxelor se face prin intermediul unui site propriu / alt site / ghișeul.ro			
	site propriu	alt site	www.ghiseul.ro
Site 1			
Site 2			
...			

I.13 Existența / vizibilitatea pe site a unor elemente de implicare a cetățenilor în alocarea resurselor bugetare(gen bugetare participativa) (Da=1, Nu=0)	
Site 1	
Site 2	
...	
II. Management strategic	
II.1 Existența unei strategii de dezvoltare locală pentru perioada actuală (Da=1, Nu=0)	
Site 1	
Site 2	
...	
II.2 Existența unei strategii de dezvoltare locală pentru perioada anterioară (Da=1, Nu=0)	
Site 1	
Site 2	
...	

II.3 Existența unui proces vizibil de planificare strategică (Da=1, Nu=0) (rapoarte de activitate, acțiuni anunțate, comunicate de presă etc.)				
	rapoarte de activitate	acțiuni anunțate	comunicate de presă	Alte elemente
Site 1				
Site 2				
…				

Anexa 2 – Ghid de interviu

Acest ghid este parte a unei cercetări care încearcă să măsoare performanța financiară a autorităților locale din România. Cercetarea are printre obiective dezvoltarea unui Indice al Performanței Financiare pe baza unui set de indicatori, scopul cercetarii fiind ierarhizarea municipiilor pe baza indicelui.

Performanță financiară

1. Cum credeți că ar putea fi definită performanța financiară a unei autorități locale? / Care sunt elementele definitorii ale performanței financiare?
2. Care considerați că ar fi cei mai potriviți indicatori pentru măsurarea performanței financiare?
3. Unde ar trebui căutate datele pentru determinarea/calcularea indicatorilor respectivi? (în care document/situație financiar-contabil/ă)
4. Care sunt factorii care credeți că influențează decisiv (pozitiv sau negativ) performanța financiară a unei autorități locale?

Dezvoltare economică locală

5. Care considerați că ar fi cei mai potriviți indicatori pentru măsurarea gradului de dezvoltare economică a unei comunități?
6. Care sunt factorii care credeți că influențează decisiv (pozitiv sau negativ) dezvoltarea economică a unei comunități?

Funcția/poziția în cadrul organizației dvs.

Organizația/instituția

ISBN: 978-606-37-0291-4